

Volumen 6 | Número 11 | Jul - Dic 2022 | ISSN-E: 2590-5333 | RAP-GLAP



Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP

LAGPA

Latin American Group
for Public Administration



GLAP

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



Comité científico

Adrián Velázquez Vázquez, University of La Verne – Estados Unidos
Ariel Ramírez, Universidad de Chile – Chile
Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getúlio Vargas - Brasil
Edgar Varela Barrios, Universidad del Valle – Colombia
Fernando López Parra, Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador
Luis Solari de la Fuente, Universidad Católica Sedes Sapientiae – Perú
Rubén Darío Echeverri, Universidad del Valle – Colombia

Comité Editorial

Edgar Varela Barrios
Director

César Rojas Alfonso
Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri
Coordinador Editorial

Mercedes Osorio Sierra
Wilson Delgado
Felipe Molina
Apoyo Editorial

Ernesto Piedrahita
Asesor editorial y de Comunicaciones

Yeison Cortes Castro
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 Cinara



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 pregrado y 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)

The International Institute of Administrative Sciences (IIAS) is an international non-profit organization with scientific purposes. IIAS is a federation of member states, national sections and academic research centers jointly elaborating public administration solutions to the policy challenges of the day. It has been established in 1930 and is headquartered in Brussels, Belgium.

The IIAS is also a holding of autonomous international and regional institutions (IASIA, EGPA, AGPA & LAGPA).

The international Institute of Administrative Sciences is a worldwide professional association in the field of governance. IIAS is committed to practice and promotes the highest standards of service for ourselves, our members and our partners.

<https://www.iias-iasa.org/page/ABOUT%20IIAS>



Contenido

Editorial

Ernesto Piedrahita 6

Artículos de reflexión

Innovación Pública y Gobierno Abierto- Las tensiones entre el control
ciudadano y el control gubernativo. 8

Edgar Varela Barrios

COLOMBIA

Artículos de reflexión

Monitoreo de la Contratación Pública: El caso de la
Universidad de Costa Rica. 31

Sergio Campos Loaiza, Leonardo Castellón Rodríguez.

COSTA RICA

Estudio de caso

Desafios E Perspectivas Do Direito À Informação Pública:
Análise Comparativa Da Experiência Moçambicana. 63

Artur Silasse Chichava Júnior, Lisete Felismina Matusse,

Judy Sucá, Armindo Dos Santos de Sousa Teodósio

BRASIL

Artículos de reflexión

América Latina y el Caribe: crisis, transformaciones y
desafíos en el siglo XXI. 81

Lorena Herrera Vinelli

ECUADOR

Artículos de reflexión

La inclusión social de las juventudes en las políticas
del cambio en Colombia. 96

Bairon Otálvaro Marín

COLOMBIA

Instrucciones a los autores. 112



Editorial

Presentamos un saludo a nuestros lectores, como siempre invitándolos a una lectura que aporta una visión panorámica acerca de distintos tópicos de la realidad de las políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe, así como a elementos clave de la realidad organizacional actual.

Enfrentar las ineficiencias e incapacidades de los gobiernos de cara a las reclamaciones sociales y ciudadanas teniendo en cuenta procesos ampliados de innovación en la administración pública utilizando herramientas como la inteligencia artificial es el interrogante central del artículo Innovación pública y gobierno abierto- las tensiones entre el control ciudadano y el control gubernativo que presenta el profesor e investigador Edgar Varela Barrios.

El monitoreo de la contratación pública y su contribución a la generación de mejores prácticas y mejora continua en la gestión pública se analiza teniendo en cuenta las necesidades que en esta materia tienen las universidades públicas y en particular, la Universidad de Costa Rica. Se reliva por parte de sus autores, los investigadores Leonardo Castellón Rodríguez y Sergio Campos Loaiza, la importancia de observatorios en contratación pública como espacios para el estudio, análisis e investigación de esta área para el monitoreo en la contratación pública.

En el Estudio de caso los Desafios E Perspectivas Do Direito À Informação Pública: Análise Comparativa Da Experiência Moçambicana. Los autores Artur Silasse Chichava Júnior, Lisete Felismina Matusse, Judy Sucá, Armino Dos Santos de Sousa Teodósio de Brasil, aborda los desafíos de Mozambique para implementar la Ley de Derecho a la Información, destacando la falta de sanciones y medidas proactivas como barreras para la transparencia y la rendición de cuentas. Se resalta la importancia de la voluntad política y se propone explorar modelos de transparencia en contextos africanos y latinoamericanos, aprovechando similitudes históricas entre Mozambique y Brasil.

Aspectos sobre las crisis, transformaciones y desafíos de América Latina en el siglo XXI, conforman un artículo de reflexión planteado por la investigadora Lorena Herrera Vinelli. Al respecto, destaca las crisis de gobernabilidad en los países de la región por fallas en las decisiones de política pública adoptadas por gobiernos de turno que desatendió prioridades y demandas de las poblaciones. Lo anterior, sumado a situaciones de crisis fiscal que han atravesado diversos países del área, situaciones de endeudamiento y desafíos que supone el resurgimiento de conflictos internacionales.

El profesor Bairon Otálvaro Marín, reflexiona sobre la inclusión social de las juventudes en las políticas del cambio en Colombia en un artículo que analiza el Plan Nacional de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026) y aspectos que caracterizan en ese documento condiciones de desventaja social, política, económica y cultural de las juventudes, y en el avance de las políticas de inclusión social para este grupo poblacional en vista de que el Plan concentra sus principales esfuerzos la vinculación de las juventudes a la construcción de paz y una rápida reforma a la educación superior. Las conclusiones evidencian las limitadas capacidades institucionales del nivel central de gobierno para impulsar políticas de juventud más participativas, progresistas e inclusivas en los territorios.

Esperamos que estas temáticas y sus apuestas conceptuales y teóricas sean del interés de las lectoras y lectores y contribuyan a propósitos de investigación, profundización, o simplemente a despertar nuevos interrogantes sobre la vasta realidad de la gestión pública y de las políticas públicas en la región latinoamericana.

Ernesto Piedrahita
Asesor Editorial



INNOVACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO- Las tensiones entre el control ciudadano y el control gubernativo.

PUBLIC INNOVATION AND OPEN GOVERNMENT- The tensions between citizen control and government control.

Edgar Varela Barrios, PhD¹.

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA : Artículo de reflexión.

Recibido: Septiembre 2023

Aceptado: Octubre 2023

Resumen

En este siglo hemos asistido a la creciente demanda para que los sectores públicos y privados configuren sus objetivos organizacionales de la mano de la innovación. La innovación es vista como parte de los procesos de mejoramiento continuo y de calidad en las organizaciones. Esta innovación atraviesa la tipología, los atributos, y el tipo de productos, bienes y servicios que se ofertan en los mercados. También tiene que ver con nuevos modelos y reglas de gestión de las organizaciones complejas. La innovación pública es, por lo tanto, uno de los ejes centrales de la nueva administración pública (AP). Ahora centrado este discurso, dichas ideologías y portafolios de herramientas y tecnologías, en promover aún más la eficiencia de la gestión pública.

El impacto de la Cuarta Revolución Industrial. Ello ha significado, en lo que va del siglo XXI y el final del siglo XX, una enorme revolución de las prácticas y los modos de gestión, en particular por la transformación digital, potenciada por el uso extendido de los grandes datos, la minería de datos, y más recientemente, aun cuando venía desde el siglo pasado,

¹ Edgar Varela Barrios, Doctor en Administración Opción Management por la Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC), Universidad de Montreal, Canadá. Magíster en Historia Andina y Licenciado en Filosofía. Humanidades, Universidad del Valle, Colombia. Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Administración. Es miembro para América Latina y el Caribe del Board of Management de la IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration), y presidente de CRULA (Conférence Régionale des Recteurs des Universités Latino-américaines), miembro de l'AUF (Agence Universitaire de la Francophonie).

desde el enorme rol que juega en esta etapa del capitalismo postindustrial la inteligencia artificial (IA). Esta ya tiene un rol fundamental disruptivo, en la toma de decisiones, tanto en el gobierno como en las empresas. Estas transformaciones van en el sentido de una apertura de las acciones del gobierno. Lo que significa la puesta en escena de una nueva ideología managerial al mando del gobierno. Uno de los retos dentro de esta ideología de la promoción de la innovación pública, es como enfrentar las ineficiencias e incapacidades de los gobiernos de cara a las reclamaciones sociales y ciudadanas.

Palabras clave: Innovación pública, gobierno abierto, control ciudadano, management.

Abstract

In this century we have witnessed the growing demand for the public and private sectors to configure their organizational objectives hand in hand with innovation. Innovation is seen as part of the continuous improvement and quality processes in organizations. This innovation goes through the typology, attributes, and type of products, goods and services offered in the markets. It also has to do with new management models and rules for complex organizations. Public innovation is, therefore, one of the central axes of the new Public Administration (PA). Now focused on this discourse, these ideologies and portfolio of tools and technologies, on further promoting the efficiency of public management. The impact of the Fourth Industrial Revolution. This has meant, so far in the 21st century and the end of the 20th century, an enormous revolution in management practices and modes, particularly due to digital transformation, enhanced by the widespread use of big data, data mining, data, and more recently, even though it came from the last century, from the enormous role that Artificial Intelligence (AI) plays in this stage of post-industrial capitalism. This already has a fundamental disruptive role in decision-making, both in government and in companies. These transformations go in the direction of opening up the Government's actions. Which means the staging of a new managerial ideology at the helm of the Government. One of the challenges within this ideology of promoting public innovation is how to confront the inefficiencies and inabilities of governments in the face of social and citizen demands.

Keywords: Public innovation, open government, citizen control, management.

Introducción

En las pasadas dos décadas, de este siglo, hemos asistido a la creciente demanda

para que el sector público, al igual que las empresas privadas, se guié por el objetivo de la innovación. Desde este discurso, la innovación es vista como parte de los procesos de mejoramiento continuo y de calidad en las organizaciones. Esta innovación atraviesa la tipología, los atributos, y el tipo de productos, bienes y servicios que se ofertan en los mercados. También tiene que ver con nuevos modelos y reglas de gestión de las organizaciones complejas. La innovación pública es, por lo tanto, uno de los ejes centrales de la nueva administración pública (AP). Ahora centrado este discurso, dichas ideologías y portafolios de herramientas y tecnologías, en promover aún más la eficiencia de la gestión pública.

Este tema no se refiere exclusivamente a América Latina, sino que implica tendencias de carácter global, que por igual ocurren en Europa, Asia, Medio Oriente, o Norteamérica, focalizadas al impacto de la Cuarta Revolución Industrial. Ello ha significado, en lo que va del siglo XXI y el final del siglo XX, una enorme revolución de las prácticas y los modos de gestión, en particular por la transformación digital, potenciada por el uso extendido de los grandes datos, la minería de datos, y más recientemente, aun cuando venía desde el siglo pasado, desde el enorme rol que juega en esta etapa del capitalismo postindustrial la inteligencia artificial (IA). Esta ya tiene un rol fundamental disruptivo, en la toma de decisiones, tanto en el gobierno como

en las empresas.

Dichas transformaciones van en el sentido de una apertura de las acciones del gobierno. Lo que significa la puesta en escena de una nueva ideología managerial al mando del gobierno. Uno de los retos dentro de esta ideología de la promoción de la innovación pública, es como enfrentar las ineficiencias e incapacidades de los gobiernos de cara a las reclamaciones sociales y ciudadanas. Se reconoce que se está transformando la manera como el Estado provee los servicios, aunque se evidencia el retraso de la (AP) como disciplina para entender este tipo de desafíos (Roth, 2018; Aguilar, 2014)².

El modelo del gobierno abierto

Desde este patrón innovador, se han desprendido las dinámicas de apertura del Estado, bajo principios demo liberales. Visto el gobierno como un mediador de las políticas, como actor central en tanto articulador de otros actores, entre ellos, los principales grupos de interés. Todo

² El profesor mexicano Luis F. Aguilar (2014, 2005) menciona que la sociedad civil en nuestros países es ciertamente débil. Y esto se agrava porque no hay existe un autocontrol y no hay una autorregulación desde el gobierno. Esto da paso a la misión del gobierno como impositor de un orden y civilización, frente a la naturaleza salvaje del hombre. Aguilar así mismo plantea que en un gobierno de inclusión debe basarse en la implementación de otras entidades aparte del poder del Estado. Lo que incrementa la participación en el territorio para grupos minoritarios o diversos, bajo una responsabilidad en la toma de decisiones, en los asuntos políticos y en las políticas públicas, y en la aplicación de las mismas, así como una prestación.

ello derivado de una noción implícita de pluralismo liberal (Dahl, 1958; Allison, 1980; Lukes, 2007). Este discurso se ha centrado en la transparencia (Klitgaard, 1988), la rendición de cuentas y la apertura del gobierno a la ciudadanía, expresado en el discurso del gobierno abierto (GA)³, propulsado por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, TICs, en contextos de creciente interconectividad y digitalización de plataformas que conectan a los ciudadanos, usuarios, gobiernos, empresas y mercados (Mariñez Navarro, y Valenzuela, 2013).

Cabe señalar que el (GA) es un aspecto, muy importante, de la gobernanza pública. Las relaciones de causalidad y de dependencia que explican el auge del (GA), se establecen entre un modelo de empresarismo público neomanagerial, que constituye la médula, la esencia del modelo gubernativo de las reformas del Estado en las últimas décadas. En efecto, el discurso de la administración pública contemporánea tiene como epítome

distintivo el “buen gobierno”. Esto, en cierta medida se revela como fácilmente criticable o deleznable, lleno de lugares comunes, de peticiones de principio y de una moralidad de buena fe (naif), en donde se señala que la corrupción se derrota con transparencia, con educación. Que cada día se está instrumentalizando más la apertura de los gobiernos a los reclamos y los derechos ciudadanos. Que cada día se pasa de la mera democracia de representación a la democracia de participación. Y que existen sistemas para evaluar la gestión y el desempeño de la función pública y de los funcionarios. Este arsenal de dispositivos implicaría una relegitimación de los Estados y serían la respuesta adecuada a la crisis de confianza ello porque se supone un tipo de institucionalismo fuerte en lo político concibe que las instituciones son arreglos contractuales, voluntarios y deliberativos. En otras palabras, que las instituciones nacen del contrato social. Desde esta perspectiva, la institucionalidad puede ser dialogada, razonada y acordada de forma deliberativa⁴. Ello nos lleva a esta interrogación: ¿Hasta dónde

3 El experto argentino Oscar Oszlak (2016) discute sobre la genealogía del concepto de (GA) y su pertinencia académica. Y cita a numerosos autores y entidades internacionales que lo han prolijado para sustentar la tesis de que este concepto de “Gobierno Abierto” sigue siendo gaseoso y ambiguo. “Como consigna de la gestión gubernamental el (GA) apuntaría a un triple objetivo: promover la transparencia, la participación y la colaboración dentro del gobierno y entre éste y la ciudadanía” la discusión acá no es de fondo pues en teoría todos estarán de acuerdo en estos loables objetivos, nos dice Oszlak, el punto de fondo es que tanto se ha avanzado en realidad hacia estas metas, y cuáles son los obstáculos que impiden su concreción.

4 La escuela de Jürgen Habermas en la sociología del siglo pasado, y sus discípulos en diferentes ámbitos, corresponden a una concepción neo institucionalista de lo político que supone arreglos institucionales deliberativos. que en las sociedades se pactan cosas y luego estas se modifica, no existiendo un determinismo desde el orden económico. En el institucionalismo existe la opción que la institucionalidad sea el fruto de un arreglo racional, pactado y convenido.

hay una transferencia del modelo de la sociedad abierta (Open Society) que viene del mercado y de las estructuras de mercado del capitalismo global al campo de lo público vía Gobierno Abierto, rendición de cuentas y transparencia? ¿Hasta dónde los sistemas de Gobierno Abierto y de rendición de cuentas, en nuestras sociedades pueden tener alguna efectividad?...

El Gobierno Abierto tiene sentido cuando se puede colocar un tema o problema realmente en una escena deliberativa, es decir, un escenario de interacción entre ciudadanos-Estado, pero la rendición de cuentas en nuestro lenguaje no es Accountability, que significa visibilidad de las cuentas y más vínculos con la transparencia. La Data system- permitió que las cuentas, el gasto público, las asignaciones presupuestales, fueran visibles. Esto, además de ser visible para los ciudadanos sería construido de tal forma que sea legible y esto representa un problema complicado. Existe un nivel en que la información sofisticada que de nada sirve hacerla visible porque el grueso de la ciudadanía no la podría entender. También porque mucha información es igual a cero informaciones. Es decir, si un ciudadano recibe toda la información sobre lo que se está haciendo, esta información se vuelve indigerible. El tema de transparencia da por sentado que la información es pertinente, visible, legible y que la ciudadanía está en la capacidad de leerla, lo cual no

corresponde a la realidad, pues no se tiene ni el tiempo ni el interés necesario para hacerlo. Es importante precisar, como lo hace Óscar Oszlak (2016), que el (GA) no equivale al gobierno electrónico. Este último término emergió hace unas tres décadas, al final del siglo pasado, cuando apenas se esbozaba la opción del Internet como un enorme mecanismo de interconectividad digital.

En este momento se consideraba que las posibilidades de dicha conectividad global ayudarían a promover un nuevo tipo de democracia participativa. Se hablaba entonces, mucho antes de los años 90, de la democracia electrónica (Horowitz, 1986). Lo que sería el equivalente, haciendo un anacronismo, a la democracia digital. Si lo tomáramos en consideración con el horizonte tecnológico del día de hoy.

El gobierno electrónico debe ser entendido como su propia expresión etimológica lo dice, como un gobierno que presta servicios y se conecta con la ciudadanía, las empresas y otras comunidades de interés internacionales en las relaciones diplomáticas a través de este tipo de canales digitales. Es, por supuesto, un componente importante, cada día más creciente, de las actividades de gobierno en relación con la provisión de información, bienes servicios y, desde luego, también implica potencializar los mecanismos de interconexión entre el gobierno y la ciudadanía. Por ello mismo, debe ser acotado en su conceptualización

y no equivale a la expresión gobierno abierto.

Esta última concepción, como se vio anteriormente, se refiere a una dimensión política que tiene que ver con la rendición de cuentas, la transparencia y la fluida interacción entre los distintos niveles de los aparatos gubernativos, no solo desde el punto de vista del nivel ejecutivo, sino también desde órganos como los congresos, colegiaturas de jueces y otros ámbitos administrativos público-estatales en su relación de atención a las demandas de la ciudadanía. El (GA) es un gobierno que, por su propia estirpe filosófica, se basa en la obligación institucional desde el Estado de atender los requerimientos de la ciudadanía generando canales de comunicación, sistemas de rendición de cuentas y mecanismos que, a través de las dinámicas de la llamada transparencia, permiten la publicidad de las acciones y de los actos público-estatales.

Una propuesta alternativa que hace más complejo el enunciado del (GA) es la conocida tesis del Gobierno Abierto relacional (Mariñez, 2016). Esta mirada reconoce que además de las relaciones con la ciudadanía, se dan numerosas relaciones de tipo horizontal, vertical y de formas oblicuas, etc., de relación con grupos de interés, con otros actores públicos, congresos, territorios y gobiernos regionales, empresas del estado, y por supuesto también un tramado en redes internacionales o trans-nacionales. Como

lo señala, igualmente, el profesor F. Mariñez (2019):

“Hoy vemos en muchas latitudes, gobiernos encaminados a hacer de la acción gubernamental un ejercicio abierto, en cuanto al acceso a la información y transparencia en co-producción con los ciudadanos. En esta dirección, la innovación pública podría abrirnos camino. La concebimos como los cambios que tienen como fin mejorar la eficiencia y la calidad de los procesos, la dinámica organizacional y los flujos de información en la comunicación dentro de la administración pública, así como la producción y prestación de los servicios públicos, con el objetivo de lograr valor público expresado en la satisfacción de los ciudadanos en el consumo de estos. Indudablemente estos cambios no tomarían impulso sin una plataforma colaborativa digital basada en las comunidades web 2.0 (redes sociales -Facebook, MySpace-, webmail, wikis, weblogs, wikipedia, sitios web de alojamiento de videos), que permite a los ciudadanos organizarse en redes, compartir sus inquietudes y crear grupos de interés que tratan de influir en las decisiones públicas. El uso extensivo de los datos que los gobiernos y ciudadanos poseen va en aumento de manera exponencial, debido al avance de la digitalización de procesos y archivos, de la Internet de las cosas y de la conectividad, incidiendo en la construcción de la política pública”.

Con estas precisiones, el (GA) es un dispositivo que puede mejorar la participación política de la ciudadanía. De hecho, se observa que existe una mayor deliberación ciudadana con democracia electrónica, con el uso de las tecnologías

de la información, que cuando no la hay. Existen muchos movimientos sociales y de interés que tienen un alcance global que se desarrolla a partir de las plataformas de comunicabilidad electrónicas y de las redes, todavía no tienen la capacidad que sí tienen para actuar en el mundo del consumo y del mercado, pero se pueden evidenciar procesos mayores.

Manuel Castells (2009), en “Poder y Comunicación”, se preguntaba dónde se produce el poder global. Castell hace una mirada a lo que ha pasado en el siglo XX, con Internet, y aterriza en un planteamiento medular: el poder global está en el lugar de la producción del significado. Pues quien controle la producción del significado podría controlar el mundo. El control se hace a través de la producción de sentido, no desde una lógica biológica, no viendo al cerebro como órgano, sino como el lugar donde se producen emociones que interpretan el mundo, el consumo, etc. Ahí se intercepta la producción de una nueva subjetividad (Lazzarato, 2006; Sassastelly, 2012). Por esto existen una gran cantidad de tecnologías, epistemologías, en función de intervenir el lugar de producción de sentido. Esto se da específicamente en el cerebro de las personas y ello invita a la discusión de la neuroética, y la neurociencia. Castells sugiere conectar el fenómeno del Internet, como dispositivo cultural, con la producción del sentido, de significado. Las estructuras de proto-mercado donde los clientes tienen una capacidad deliberativa

significativa, han generado circuitos abiertos con mayor capacidad de control de los bienes y servicios, de su calidad, precio y oportunidad por parte de las comunidades mercantiles. Estas últimas, entendidas como clientes, usuarios o ciudadanos.

La noción de “Sociedad Abierta” y la capacidad de control y regulación de los usuarios sobre el mercado, han generado un cambio importante en las conductas de las empresas y en la mayor capacidad evaluativa de las comunidades, los ciudadanos, clientes o usuarios. En este tema se da con más fuerza la capacidad de que los clientes tengan voz en el mundo de los negocios y el comercio, incluso más que en la política. Esta es una paradoja importante. Se tiene más voz y peso para reclamar a almacenes de cadena que a una instancia meramente política. La sociedad abierta, el abrir la sociedad a la deliberación, a la transparencia y rendición de cuentas, funciona más y mejor en los mercados, que en el ámbito de lo político. Genealógicamente hablando del origen esta tendencia, se puede decir que viene del mundo de los negocios. De las lógicas de los mercados parcialmente transferidas al sector público.

El sociólogo y economista Albert Hirschman, en su libro *Exit, Voice, and Loyalty* (1970), anticipaba en qué medida las estructuras del mercado del capitalismo contemporáneo permiten que el usuario tenga voz. Según esta teoría, voz es

la capacidad de queja, de evaluación y de crítica, y que esta crítica circule y se convierta en una fuerza con la capacidad de controlar el desempeño de las organizaciones. Hirschman, se preguntaba por qué la gente en las organizaciones de empresa se desalineaba como clientes, abandonando el consumo, no teniendo fidelización. Luego, se extendió dicho modelo a los Estados y fenómenos migratorios, que es el segundo caso que este libro toma, para encontrar una influencia grande del modelo de voice, es decir, darle voz al cliente. Luego darle voz al ciudadano, como una alternativa para la fidelización.

Este Management empresarial tuvo una enorme influencia en el gobierno, desde el NPM (Bozeman, 1993; Barzelay, 2001; Guerrero, 2003).

No se pretende aquí sustentar la idea arcaica y errónea de que el capitalismo lo controlan los usuarios, de que no exista una gran asimetría entre las empresas y los ciudadanos. Pero sí afirmamos que estos últimos han ganado espacio a través de medios electrónicos de distinto tipo en el uso y disfrute de bienes y servicios ofrecidos en el mercado, teniendo mucha más voz que en el pasado. Este es un cambio que la literatura especializada del Management ha advertido. En términos de comunidades virtuales, en lo que podríamos llamar sociedades digitales y neo-digitales. La visión más pesimista o neutral sobre la fuerza de los medios

y tecnologías la tiene otra escuela que considera que las tecnologías de la información y de las comunicaciones siguen siendo tecnologías de dominación y en estas un papel importante lo tiene la publicidad. La dominación mediática no viene sola, la publicidad hoy en día es el soporte y el negocio de medios gratuitos. Firms como Google ofrecen servicios de biblioteca virtual gigantesca a los usuarios del planeta. La televisión en sus inicios era gratuita. La patrocinaba la publicidad, en la actualidad toca pagar por ella. La radio incluso en la actualidad sigue siendo gratuita y se sigue patrocinando desde la publicidad. Los patrocinadores de estos sistemas de información mercantil son las pautas publicitarias. Tales pautas construyen imágenes sociales, arquetipos, modos de ser, estilos de vida, etc. Se podría decir que esta última corriente acepta que existe una apertura, pero argumenta que esta apertura no implica que los ciudadanos se liberen de las lógicas de dominación del capitalismo. Y en particular, de la peor cadena de este capitalismo contemporáneo: el consumismo desenfrenado como patrón cultural de nuestro tiempo. Las personas pueden discutir sobre la calidad de los productos, pero no discuten sobre el consumo de los mismos. Por el contrario, en el consumo de los productos o en la aceptación de los bienes y servicios existe una maximización irrefrenable.

En los años 50 del siglo XX, autores

visionarios como Mills (1959) trataron de especificar el papel de las élites en la toma de decisiones. Mills fue conocido por sus trabajos empíricos y las hipótesis que configuró sobre las llamadas comunidades de interés y su capacidad de hacer cabildeo e influir en las cortes, congresos y el aparato ejecutivo de los gobiernos y en la inmensa estructura diversificada de los Estados modernos. El cabildeo es un área profesional y una actividad económica que en países como Estados Unidos está regulada y permitida con sus límites y espacialidades. Sus límites estriban precisamente en impedir que los grupos de interés inciden sobre las políticas por medio de la financiación de las campañas, y que existan gobernantes o congresistas que pertenezcan a estos grupos o sean elegidos por ellos. O, incluso, que de manera abierta proclamen la defensa de determinados grupos de interés.

Así, se cambian las relaciones supuestamente político-representativas, democrático-liberales, que tienen dichas estructuras. Si hay algo extrínseco a la democracia liberal es el poder judicial, con la cooptación, el sistema de la verdad, las formas jurídicas, etc. Es un poder enquistado en la sociedad política, pero que tiene que ver con otro tipo de lógicas y con otro tipo de relaciones. No tomadas prestadas del Management porque el poder judicial es anterior al poder managerial, pero sí relacionan bajo una característica semejante y homologa.

Hay un problema complejo en relación con esto, y es el conflicto de los grupos de interés que no pueden legislar única y exclusivamente en su propio beneficio, porque si son representantes del pueblo se presenta un conflicto muy fuerte entre los intereses particulares y el interés general o los bienes públicos.

En este sentido, el Estado y los ciudadanos que lo componen tienen derecho al secreto. La intimidad es un derecho humano fundamental. El derecho a la publicidad y a la información abierta no debe prevalecer por encima del derecho a la intimidad. El Estado tiene derecho a tener en su poder información confidencial, como custodio de la información privilegiada de los ciudadanos. Empero, el Gobierno Abierto no significa que toda la información del Estado debe estar en posesión de las personas. De otro lado, la transparencia también debe tener límites porque hay temas relacionados con el debido proceso que deberían ser resguardados. En la literatura del Management y de las políticas públicas no se habla de los límites del Gobierno Abierto o de la transparencia, del debido proceso ni del derecho a la intimidad, en la filosofía política estos temas sí tienen relevancia.

Este concepto, del (GA) podría incluso afectar negativamente la construcción de la democracia, cuando se lo encuentra articulado a una lógica desde el NPM, que aún está vivo, bajo la idea del Estado solo visto como proveedor servicios eficientes

para el ciudadano-consumidor. Se trata de un esquema parecido de transparencia y rendición de cuentas postventa, que las empresas tienen estructurado desde hace muchísimos años. En este caso, de cara a los demás a la demanda de bienes públicos que los Estados territoriales, los Estados subnacionales y otras estructuras gubernativas, respecto a lo que demanda la sociedad. De otro lado, la transparencia y el Gobierno Abierto deben ser acotados, pues tienen límites.

La innovación como estrategia de apertura del gobierno

Otro componente central en este discurso de la (AP), ha sido el de innovación. Este, en efecto, ha sido ampliamente utilizado para defender la tesis de que lo importante desde el gobierno es la renovación de los sistemas de prácticas, alejándose del viejo y normalizado esquema burocrático, clásico, como marca distintiva de la vieja (AP). En su lugar, la innovación implica un campo amplio de nuevas maneras de gestionar lo público. En suma: se busca atender las demandas de la ciudadanía haciendo mucho más flexibles las reglas, instituciones, y los propios procesos organizacionales. Esto inspira centralmente nuevos enfoques de los servicios sociales y públicos y de las propias políticas públicas. Allí, se encuentra el lugar de la innovación como eje de las nuevas prácticas de la gerencia pública. Esto se ha dado principalmente

mediante mecanismos de transferencia de principios, tecnologías y modelos provenientes del sector empresarial. Las innovaciones ocupan numerosos ámbitos, siendo uno de ellos los procesos de privatizaciones extendidas a numerosas esferas de la tradicional acción gubernativa, desde el antiguo modelo de Estado de Bienestar. Todo ello, impulsado por la lógica del gobierno empresarial y emprendedor, generando vastos esquemas y modalidades de innovación en lo queda de esfera gubernativa, en su etapa más reciente utilizando fuertemente la IA y el Big Data en lo público.

Hacen parte de este portafolio de innovaciones: las teorías sobre las ciudades y regiones inteligentes (Smart cities and regions). También hacen parte las prácticas del Gobierno Abierto las encuestas de satisfacción y los sondeos de favorabilidad. La apertura es mayor y fuerte en ciertos servicios. como ocurre en los impuestos, y en la facturación electrónica. También en el amplio campo de los llamados servicios públicos. Tales como la provisión y comercialización de la energía. La gestión del agua y los subsistemas de alcantarillado y de gestión de basuras y residuos. En la compleja y diversificada oferta de las Tics. En el terreno de la gestión del riesgo, prevención desastres y en los asuntos de la cuestión ambiental, etc. En el caso de los servicios sociales existen numerosas modalidades de innovación, como en la educación. Allí

se encuentran las matrículas en línea, la Certificación digital de diplomas, las clases híbridas; o en el campo de la Salud, con las bases digitales de usuarios y la gestión inteligente de hospitales y empresas operadoras de estos servicios, igualmente con la expansión de las teleconsultas y la tele medicina. O en ampliación de los pasaportes digitales, y de servicios de migración con base en Big Data. En todos esos campos la innovación ha ayudado a hacer más eficientes los servicios sociales y la gestión pública, frente a los reclamos y demandas de la ciudadanía, desde el Estado y desde otros niveles proto empresariales de provisión de bienes públicos.

Uno de los rasgos del presente es el auge y el reclamo por la innovación en todos los ámbitos de la sociedad, las empresas y las organizaciones. En el contexto postmoderno del final del siglo XX y comienzos del XXI, el individuo se emancipa y empieza a competir con los demás. La identidad obrera, fabril y homogénea, como corpus va disolviéndose para ser reemplazada por la rivalidad, desde su instalación en la teoría administrativa de las teorías neodarwinianas de la adaptación y la contingencia estructural, de la competitividad, colocada con todas sus letras, y en términos más recientes centrada en las lógicas de innovación y lo que está detrás de este concepto, la creatividad (Väliaho, 2014; Singer, 2003). Como procesos humanos de diferenciación, individuación

e individuación competitiva, en donde el contexto disciplinario cambia, aunque no desaparece.

“Las tecnologías digitales están alterando los modelos de negocio y el modo de competir y crecer de las empresas. Están remodelando las estructuras del mercado. El cambio afecta a todos los mercados, desde la producción y el comercio hasta las finanzas. El modo en que se implementan las nuevas tecnologías en todos los sectores y empresas tiene consecuencias importantes para su impacto económico y la distribución de los beneficios. Difusión desigual de las nuevas tecnologías y brechas crecientes entre empresas. Cómo se difunde la innovación tecnológica dentro de las economías y de qué modo interactúa con las condiciones del mercado son cuestiones muy relevantes tanto para el crecimiento de la productividad como para la distribución de la renta). Los beneficios de las nuevas tecnologías no se han difundido por todo el mundo empresarial.

Han sido absorbidos, en su mayor parte, por un número relativamente pequeño de grandes empresas. El crecimiento de la productividad ha sido bastante marcado en las empresas líderes en la frontera tecnológica. Sin embargo, se ha desacelerado considerablemente en la gran mayoría de otras empresas, por lo general más pequeñas, lo que a su vez ha frenado el crecimiento de la productividad agregada. Entre 2001 y 2013, en las economías de la OCDE, la productividad laboral de las denominadas «empresas-frontera» aumentó alrededor del 35%; entre el resto, el aumento fue de apenas el 5% Estas dinámicas adversas en la productividad y la distribución se deben, en parte, al debilitamiento de la competencia. Las barreras a la competencia y las consiguientes fricciones en el mercado

están impidiendo una difusión más amplia de las nuevas tecnologías y agravando de manera persistente las brechas de productividad y rentabilidad entre las empresas (Zia Qureshi, 2013 ⁵).

Otro punto importante, en este orden de ideas, consiste en definir al menos conceptualmente cuales son los límites de la innovación. Esto colocan en tensión las contraposiciones entre la innovación versus la estabilidad. Ello enfrenta, ciertamente, a la innovación con la necesidad que reclaman muchos de los agentes en los conflictos que media o resuelve el gobierno, de tener o más bien de mantener reglas claras de derechos y obligaciones ciertas por parte de las burocracias públicas. Además, las reglas estables son altamente convenientes en el ejercicio del Servicio público, más allá de lo mercantil. Esto nos sitúa ante la preeminencia de los derechos. De los derechos humanos, pero también de los demás derechos derivados de la estabilidad en los acuerdos, compromisos y los contratos entre todas las partes interesadas, aun desde la perspectiva de la transparencia y del Gobierno Abierto.

Estas innovaciones resultan altamente impulsadas por el enorme cambio tecnológico y de conectividad

5 “Vivimos en una era de descontento social y división política crecientes. Son numerosos los países en los que la insatisfacción social con los resultados económicos ha aumentado de forma drástica y avivado sentimientos populistas y nacionalistas. El aumento de la desigualdad de la renta es una de las razones que subyacen en la inestabilidad sociopolítica actual” (ibíd. 2013).

que hoy afrontamos. Existe pues esta macro tendencia global, que promueve la innovación en múltiples frentes, independientemente de los niveles de Estado, transversal a la sociedad planetaria y que está afectando las dimensiones en las cuales los estados actúan. Esto vale para países de África de nivel de tecnologías aún muy bajo, o para países latinoamericanos donde el impacto de la digitalización, del Big data, de la utilización de los datos, la amplificación de los sistemas de conectividad está creando un nuevo tipo de realidad⁶. La innovación tiene un rol central en el discurso administrativo, pero la innovación básicamente entendida como nuevos, productos nuevos servicios y soporte desde los Estados y los sistemas de ciencia y tecnología de la capacidad que tienen las empresas, sobre todo los grandes conglomerados, de avanzar en la expansión de ámbitos mercantiles, muchos de los cuales son supuestamente beneficiosos para todos. Como realidades inescapables.

De otro lado, los mecanismos y tecnologías innovadores en términos de la

6 Cuando se habla de quinta Revolución Industrial se están refiriendo al meta verso, que, en términos sencillos, es la realidad virtual aumentada en un mundo de significaciones y de semánticas paralelas a las de los humanos. Los niños y adultos hoy juegan a través de un avatar, una personificación de sí, puesta en realidad virtual. Cada día hay más trabajo de empresas de organizaciones de inteligencia de lo que llaman Knowledge Management diseñando esquemas de realidad aumentada para impactar los sistemas de experiencia, los sistemas de prácticas, y las experiencias mismas de aprendizaje.

gestión del control de la información, en teoría abierta al público, implica aspectos positivos de mejoramiento organizacional. Esto se apoya cada vez más, en el uso extendido de la IA. Facilita la eliminación negativa de las distancias y potencia el acceso de empresas, clientes, proveedores, usuarios a los bienes y los servicios corporativos. Con ello la innovación tecnológica de última generación basada en IA, Big Data y redes digitales, se vuelve una fuerza productiva que aumenta los servicios provistos por las empresas. Empero, estas lógicas empresariales de gestión organizacional en las empresas que han sido transferidas al Estado presentan numerosos problemas prácticos. La (AP) posee la lógica de soportar el sistema económico para garantizar derechos tanto de los ciudadanos, como del resto de los actores económicos y sociales.

El control ciudadano como meta-ideología.

El gobierno abierto puede ser visto además como una respuesta del Estado y sus instituciones a las dinámicas crecientes de movilización social y ciudadana. En efecto, desde el final del siglo pasado, venimos asistiendo a una eclosión de movilizaciones sociales que, a diferencia de los viejos reclamos de clase propios de los sindicatos de trabajadores y empleados públicos, o a las aún importantes y continuadas influencias y reclamaciones

desde otros ámbitos de los grupos de interés, sobre todo de organizaciones corporativas empresariales, o incluso de las tensiones existentes desde el punto de vista de demanda de políticas y atención gubernamental en esferas tales como gobiernos locales, gobernaciones territoriales, universidades públicas o entes autónomos en el sector ambiental, se refieren principalmente a nuevas agendas públicas que han incorporado un catálogo de nuevos derechos.

Prioritariamente se destaca entre ellos la agenda ambiental en temas que enfrentan reclamaciones sociales y movilizaciones ciudadanas extendidas incluso más allá de las fronteras de los territorios a escala planetaria, en relación con el desafío del cambio climático, el efecto invernadero, el deterioro ambiental o la polución en sus diferentes manifestaciones que expresan un rechazo de acumulación desenfrenado e infinito de riquezas y de capacidades productivas desde un modelo de capitalismo industrial y postindustrial, hoy altamente cuestionado desde muchas esferas de la ciudadanía global. Se asiste hoy de manera vigorosa a un auge del militanteismo ambiental e incluso un nuevo eco-fundamentalismo, mucho de estos movimientos con un corte libertario. También asume prioridad el tema sexual y reproductivo. Como un eje central de la post modernidad. Desde los viejos y clásicos discursos modernistas del Género, de los movimientos feministas se

transita hacia las agendas LGBTI et al. Y además como sustrato filosófico se asume la vida y lo viviente como un valor fundante en sí mismo que se colocan en una palestra significativa, privilegiada en cierta medida, desde las redes sociales y los medios de comunicación, que en cierta forma han superado la agenda de temas clásicos más relacionados con reivindicaciones económicas, la lucha contra la pobreza, el hambre o la desigualdad de carácter social y material. Igualmente resultan medulares los temas etarios y de género. Los tópicos de políticas hacia y con los jóvenes, ancianos o personas de la tercera edad, migrantes, grupos étnicos, etc. En este mismo horizonte, emergen los derechos de los animales o el animalismo como un ámbito que cada día resulta más importante en términos de las demandas de políticas públicas, que reclaman de los operadores, acciones, normativas y compromisos por parte de los gobiernos.

Las nuevas y las viejas agendas ciudadanas, en términos de agendas públicas, tienen como sustrato procesos de movilización social democráticos, donde los ciudadanos se expresan a través de agendas y consignas particulares en una abigarrada complejidad que está lejos de ser convergente, y que por ello mismo se diferencia de espacios más homogéneos que en el final del capitalismo industrial correspondieron a los que eran denominados movimientos sociales. Tampoco son este tipo de movilizaciones

equivalentes a las que cabían bajo la vieja acepción de “sociedad civil”, expresando el ámbito de los intereses económicos de las clases trabajadores y de los grupos empresariales desde una perspectiva hegeliana que cada día tiene un mayor desuso, que tiene una menor relevancia. Pero también se expresan fuertemente en estas nuevas agendas, temas complejos, alejados de lo políticamente correcto. Véanse los casos del auge de las reclamaciones nacionalistas, y su articulación con la promoción del racismo como base del neo fascismo y la ultra derecha en auge. Desde luego, el empleo y la migración siguen siendo asunto central en las reclamaciones y movilizaciones sociales. Empero, a veces desde los discursos nacionalistas de protección del empleo propio, que se expresa en el rechazo a los migrantes. Todos estos asuntos son biopolíticos (Foucault, 1984, Salinas 2005⁷).

En este orden de ideas, los movimientos con nuevas agendas ciudadanas desafían incluso la democracia representativa. Hacen parte de un profundo proceso de despolitización de las sociedades, vista la política en términos clásicos republicano-liberales de régimen de partidos sistemas electorales,

7. En un sentido lato, desde el neovitalismo. Así mismo surgen y se instalan nuevas estéticas del cuerpo, desde el hedonismo. Véase la reconstrucción de la figura humana con base en ciertos estereotipos, y en otras prácticas corporales de vitalidad (Workout) entendidas como estilos de vida.

formas de competición, separación de poderes públicos o de procesos que, tomando como referentes estos ámbitos institucionales, buscan acuerdos y negociabilidad mediante algún tipo de ingeniería gradual reformativa. Hoy estos movimientos se expresan en términos mucho más radicales, incluso muchos de ellos no asumiendo mecanismos de delegación o de representación colegiada para la negociación en nombre de los movilizados de agendas específicas. Son, en cierta medida, movilizaciones del tipo de que Edward Bernstein (1982) hablaba al final del siglo XIX, en la socialdemocracia alemana, según el aforismo de que el movimiento lo es todo y el objetivo final, nada.

Vemos pues, en escena una reinstalación, al final del siglo XX y lo que va del XXI, de las concepciones de los teóricos que fundaron las políticas públicas, Harold Lasswell, y Robert Dahl, entre otros, sobre la poliarquía, como eje del pluralismo, y como base constitutiva de las políticas públicas. Esta teoría fue rechazada por los que criticaban la asimetría, el elitismo, la captura del Estado por grupos de interés. Una literatura dominante en la segunda mitad del siglo pasado, de cierta manera gana un nuevo espacio en la concepción del Gobierno Abierto. Así, los sistemas de transparencia y rendición de cuenta nos llevarían de nuevo al punto de partida optimista de la democracia plural como base y fundamento de la (AP). Desde estas

escuelas estamos llegando a un terreno en el que puede ser posible el control ciudadano, la pluralidad, no atravesada por los partidos (por el sistema político representativo) sino por la voz -para citar de nuevo a Albert Hirschman- que hoy en día tiene la ciudadanía. Además, una voz que no solamente tiene un carácter local sino global. Cualquier episodio con significación mediática se convierte en un elemento que altera los flujos decisionales de las políticas públicas. La denuncia y la voz articulada por los medios y la interacción en las redes sociales tienen un papel muy fuerte. En una suerte de empoderamiento -para utilizar el término del Management empresarial.

Esta es la cara optimista que tiene una raíz modernista cuyo punto de referencia en la década de los sesenta fue la teoría habermasiana.

Este cambio ha sido potenciado por la ciudadanía digital, es decir, por la ruptura del monopolio de los medios de comunicación clásicos (prensa, radio y televisión) que hasta hace un par de décadas tenían un control muy fuerte sobre la comunicación y la ideología. Una apertura tal que redes sociales, el Internet y diferentes esquemas como Facebook, Twitter y demás, permiten a gente dispersa configurar articulaciones y movilizaciones determinadas por lo virtual y lo digital, donde la circulación de la información no está en manos de nadie, ni del Estado, que pretende vanamente ejercer censura, ni los medios

de comunicación que afrontan crisis no solo de legitimidad sino económicas, de lecturabilidad o de visibilidad, rebasados por esta arquitectura institucional comunicacional postmoderna. Esto ocurre con el Gobierno Abierto, el eGovernment, junto con el empowerment, la rendición de cuentas, la transparencia y un conjunto de atributos que se expresan en la ideología de organismos multilaterales, como el CLAD, la CAF, el BID, la ONU, la OEA, etc. El participacionismo, no es equivalente a la democracia de participación que supone un desdoblamiento de la democracia de representación, sino otro tipo de interlocución, en donde el Estado se relaciona con el ciudadano de manera diferente, en términos altamente pragmáticos y utilitarios, como servicio público.

Ello, con la irrupción de las clases medias y una mayor capacidad decisional que hoy tienen los individuos frente al acto de consumir. Incluso, en el plano de lo político. Por el mercadeo político que usa estas tecnologías y herramientas para ampliar el espectro de lo que antes, desde una perspectiva anacrónica, eran espacios de deliberación pública. En tanto la transparencia, se lee como es clave seguir la trazabilidad de las decisiones, pues entre más se haga mejor. Lo que se ha considerado por los más emblemáticos expertos del tema, (Klitgaard et. al. 2000; Klitgaard, 1988) una buena medicina, pero por sí sola insuficiente. Entre otras cosas,

porque la (AP) sigue regida por el secreto de Estado. Un secreto que tiene que ver con la complejidad de los procesos administrativos organizacionales para la provisión de bienes y servicios de distinto tipo, que hacen que los operadores de las políticas y la parte administrativa tengan mucha información compleja que es difícil que la ciudadanía comprenda.

¿Cuál es el problema? Que el uso óptimo de los predicamentos del (GA) no se da en la dimensión propuesta por los analistas y teóricos de la (AP). En parte por lo que podríamos llamar cultura política. ¿Para qué usan muchos sectores de la población, el Internet?: para hacer chismorreos a través de Facebook, para hacer un tipo de sociabilidad prepolítica, íntima, o acaso societal o grupal. También para hacer exhibicionismo mediático, para que los influencers se enriquezcan con las banalidades de las redes sociales. Muchos de sus usuarios no usan los datos para el (GA), la transparencia y la rendición de cuentas. No hay un acceso significativo de las personas a la información gubernamental disponible. Dificultad que no se explica solo desde el alfabetismo digital, sino desde la comprensión de la naturaleza de la información. Si se sube información de contratación pública, la inmensa mayoría de las personas no saben leer la información técnica. No es un problema de acceder o no al Internet, sino un problema cognitivo, de cultura política frente a la comprensión de los asuntos

públicos. Es mucho más fácil, en este caso que las ofertas de servicios empresarial o de negocios el entretenimiento, los juegos, las entregas a domicilio digital, y los servicios postventa de las empresas sean los ámbitos que ganen mayor uso en las redes digitales desde las poderosas plataformas que hacen de estos intercambios y sociabilidades su foco de negocios. Empero, estos bienes y servicios, no tienen la característica de la mayor complejidad de la (AP). Hago este énfasis porque no se puede interpretar el problema del Gobierno Abierto solamente basado en la brecha digital, ni tampoco en que exista cultura de digitalización. La gente sabe bastante de acceso digital, en especial la gente joven. Este también es un mito que se ha instalado y que nos hace acciones equivocadas. Lo que en realidad sí hay es un problema de cultura política.

¿El gobierno digital es igual a democracia digital? No es este tampoco el camino que estamos atravesando, pues lo que gana es una tendencia que más bien sustenta el control total y el panoptismo digital. Por ello, no podemos pasar de largo frente al proceso vertiginoso y radical de las transformaciones tecnológicas y su impacto en el mundo de la vida, del trabajo, en lo académico, en los espacios públicos y privados. El papel del conjunto de las tecnologías es muy grande en la configuración de un nuevo tipo de humanismo, que ha roto los vínculos de sociabilidad tradicionales, creando unos

nuevos. Lo que hoy existe es un mundo de aperturas y de flujos, con grandes procesos de integración que han acercado a las sociedades y a las comunidades, reemplazando la proximidad cara a cara física de las personas, para configurar por vez primera sociedades globales. No somos simplemente espectadores, somos participantes. Si nos fijamos en las redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, WhatsApp, Telegram, etc., estas permiten que la mayoría de sus usuarios o afiliados interactúen de manera distinta a la relación clásica cara a cara. Así, interactúan en tiempo real bajo lógicas de espacio-tiempo totalmente diversas a las tradicionales⁸.

Los sistemas de control ya no necesitan un operador o, aunque exista, ya no dependen de él. Son sistemas automatizados de control, donde los protocolos, las reglas, lo que llamaríamos instituciones, hacen que el control efectivamente pueda funcionar sin que

8 Esto no es un fenómeno aislado. Facebook según datos recientes tiene más de 1400 millones de abonados. Nos hemos familiarizado de manera cotidiana con los correos electrónicos que tal parece que hubiesen existido desde siempre. Igual sucede con los teléfonos celulares y los Smartphones multipropósito, pues en muchas ocasiones las personas no lo usan para su sentido de uso más elemental: conversar por ellos. V gr, las marchas y paros en diversas partes del planeta tienen estructuras de comunicación y utilizan ampliamente los medios digitales. Estas comunidades digitales han llegado a extremos grandes, por lo que existe una configuración digitalizada que permite que los intercambios sociales digitales y no presenciales, sean las principales formas de relacionamiento social en los seres humanos, hoy en día.

haya una relación articulada al problema de la verdad y el saber. En otras palabras, el control no necesita de discursos o de una acción política expresiva y concreta que lo caracterice. Adicionalmente, los sistemas de control ya no están referidos a la acción individual, sino a los protocolos de acción. Se está transformando el control, y la toma de decisiones por estructuras no humanas, usando IA.

El poder global está ahí para controlar, en un mundo que se fundamenta en la acumulación. Esto es parte de lo que ocurre, por ejemplo, con Google o con estas plataformas digitales en las grandes multinacionales, que usan información que solo ellos tienen, que ni siquiera es información pública, para hacer minería de datos, comprar, transferir y vender datos, desde la Data Mining (Minería de datos). La utilización de la información de millones de personas en gustos, actitudes consumo, focalización de clientes, que es donde realmente está el negocio de este tipo de empresas, que no le cobran al ciudadano por acceder. Precisamente porque requieren que este acceso sea la materia prima para su negocio. Allí, no hay regulaciones porque ni los Estados, considerados aisladamente, han intentado crear cierta regulación. Aun cuando la Unión Europea, y más tímidamente, el gobierno norteamericano, el canadiense lo intentan. Los chinos en esto son mucho más fuertes en términos regulatorios, pues no tienen límites desde derechos liberales

individualistas frente a tal control. Tampoco existe aún alguna suerte de multilateralismo global en relación con la regulación de estas innovaciones tecnológicas o de aplicativos que corresponden a un nuevo estadio de la sociedad postindustrial⁹. La que Drucker (1999), con inexactitud, pero con mucho sentido metafórico, llamó postcapitalismo.

CONCLUSIONES

La cara completamente integral debe mirar el aspecto negativo de lo que significa el Gobierno Abierto, como un gobierno que también tiene una capacidad grande de control. ¿En este sentido, qué pesa más, el control gubernamental que afecta el liberalismo político, es decir, la autonomía de los individuos, o los esquemas de carácter participacionista y de rendición de cuentas que se establecen con el Gobierno Abierto? ... ¿Quién decide, a la larga en nuestras sociedades postmodernas?

En primer lugar, decide el gobierno,

⁹ En el momento actual, lo clave es la valoración absoluta que tienen las bases de datos y el control de información sobre la población. Facebook y las grandes empresas informáticas tienen mucho más capital y poder que las empresas tradicionales. Precisamente porque manejan el tiempo de la gente. Su capital no está puesto en lingotes de oro en un banco, ni está en una infraestructura tecnológica o en otro tipo de bienes físicos. Sino que está en el manejo del tiempo de la gente. Entonces, la relación de propiedad cambia. El capitalismo se reacomoda y cada vez cobra más fuerza en la comunicación y la información, que, viéndola en términos sistémicos, le da sustento a la tesis de Luhman (1994) de basar el poder, en la información y la comunicación decisional.

y en segundo lugar se decide en y desde las grandes empresas y corporaciones globales. Esta es ciertamente una afirmación común. Ahora, la mala noticia es que grandes empresas y gobiernos están decidiendo en muchos escenarios y ámbitos, de forma articulada, con una relación simbiótica muy fuerte de “captura” de la agenda pública de los gobiernos, por tales empresas y corporaciones. Esta es la cara bifronte de sistemas digitales que disminuyen el poder decisional humano, pero al mismo tiempo le otorgan a los CEO de las empresas y a los tomadores de decisiones de las grandes compañías y del gobierno, que son siempre élites muy pequeñas y cerradas, un poder decisional enorme. Como nunca antes se presenta una simetría tan grande en información con Big Data que se sistematiza en el poder de decisión de unos pocos. Lo cual ha crecido muchísimo.

De forma inversa, a los predicamentos del Gobierno Abierto y el control ciudadano, se asiste en los últimos tiempos a un creciente control desde los gobiernos sobre las acciones y la conducta de los ciudadanos. Las plataformas digitales de las grandes corporaciones de nuestro tiempo, articuladas al servicio público, sobre todo de los organismos de seguridad del Estado y más allá de las reglas restrictivas del derecho a la intimidad del habeas data, han permitido la eclosión de numerosas tecnologías y mecanismos de rastreo de las personas a través de

su huella digital. En unas sociedades altamente informatizadas, los distintos mecanismos de biometría permiten un seguimiento en tiempo real, desde los gobiernos sobre las más mínimas acciones de sus ciudadanos. Cada día aumentan exponencialmente los sistemas de cámaras de vigilancia, la articulación convergente de smartphones y otro tipo de aparatos que pueden ser rastreadas, cuyas imágenes, vídeos y fuentes de información pueden ser rastreadas e incluso hackeadas, a veces legalmente apelando a la razón de Estado. Por ello, precisamente, para garantizar la viabilidad de los esquemas de gobierno abierto y de rendición de cuentas, se requiere fortalecer los controles ciudadanos y las reglas de derecho procedimental que regulen a sí mismo esta intromisión de los gobiernos en la vida privada y la intimidad de las personas, o igual de la información de empresas y de distintos colectivos que corresponden a los distintos universos de los grupos de interés.

Esto tiene que ver con el déficit de la democracia, como una de las características de la sociedad postmoderna. Es más claro, alternatively, ejercer la democracia electiva del consumo. Esta es cada vez más importante para los ciudadanos, convertidos en clientes y en consumidores. El control es, pues, de múltiples vías y es mucho más evidente que se hace Top-Down, es decir, desde las esferas gubernativas hacia la ciudadanía. Estamos

ante una crisis extendida del modelo de democracia deliberativa. Ello propalado, por y en un mundo digital complejo. Diferente a la opinión pública que describió J. Habermas (1962). Diferente de los Mass Media del capitalismo del bienestar y del régimen clásico republicano de partidos. Hoy estamos ante otro escenario. Con un debilitamiento creciente de la democracia deliberativa y representativa. Aun con el riesgo de destrucción de la democracia por los neopopulismos y autoritarismos que emergen desde el llamado “Estado de opinión” (Rosanvallon, 2020). De otro lado, la sociedad disciplinaria es mucho más política que la sociedad de control. En esta reinan el discurso y el conflicto, y la necesidad del disciplinamiento. Mientras que las sociedades de control o las estructuras de control mucho más automatizadas y cibernéticas trascienden o superan, ilusión o promesa, como se lo quiera ver, la política.

Los sistemas de control homeos-táticos gobiernan las organizaciones complejas postmodernas, pues las interacciones de poder y de control, meso organizacionales, no están en los individuos ni en las relaciones cara a cara sino las relaciones comunicacionales de las estructuras organizacionales. Ha crecido muchísimo esta gobernanza electrónica propia del panóptico del siglo XXI, incluso desde su lógica mercantil. Son procesos donde el Estado no tiene necesariamente una estructura burocrática propia para el

seguimiento, sino que éste se articula con estructuras y operadores empresariales en los ámbitos de la informática. Empresas privadas que firman protocolos y actúan como una especie de brazo privado de la función securitaria. Ello ha fortalecido muchísimo la capacidad de control.

En las sociedades postmodernas las máquinas inteligentes, con sus protocolos decisionales, se transforman en exocerebros, que ya no se configuran como máquinas mecánicas, sino como unas máquinas complejas que procesan información a través de configuraciones, representaciones mentales o ideaciones basadas en códigos y algoritmos. Lo que se busca allí es el comportamiento eficaz, que por un lado es energía productiva y por el otro, es comportamiento eficaz. Los tipos de tecnología transforman los modelos de interacción e influyen fuertemente en las formas de subjetivación.

Esta es la tensión central que se expresa en la ideología y en la programática del (GA). Empero, como rasgo positivo vemos como los ciudadanos en diversas territoriales, desde diferentes focos de agendas públicas, muchas veces contrapuestas y enfrentadas entre sí, hacen cada día más, oír su voz. Rechazan, reclaman cuestionan, y desafían a los gobiernos (Canto, 2017). Pero no lo hacen desde los viejos esquemas doctrinarios partidistas propios del capitalismo de bienestar. No pretenden, en muchas ocasiones un dialogo ortodoxo, con

delegados y representaciones que medien sus intereses. Desconfían de los mecanismos tradicionales de la política, y generan una situación que desde la lógica política tradicional se pueden ver como situaciones de bloqueo, o de parálisis (Applebaum, 2020; Mouffe, 2007). Así el (GA) resulta en un campo de luchas, tensiones, intereses y movilizaciones con fuerzas contrapuestas, desde el Estado, cuando se pretende controlar la información, o prestar servicios, desde las ciudadanías cuando se vehiculan y movilizan en sus agendas con claras demandas de acciones y recursos que las soluciones desde las diversas esferas de los gobiernos. Esta es una de las palestras más fuertes de la acción social y pública, en nuestros tiempos, lejos de las prácticas y sistemas de acciones de la democracia formal, tanto representativa como participativa.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol 1. Num.1: 11-36, (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. T. (1980). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Applebaum, A. (2020). Twilight of Democracy: The Failure of Politics and the Parting of Friends. New York: Penguin Books Limited.
- Barzelay, Michel (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). En: Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 19. Caracas: CLAD.
- Bernstein, E. (1982) Las premisas del Socialismo y las tareas de la Socialdemocracia, Madrid: Siglo XXI Ediciones.
- Bozeman, Barry (1993). Public Management. The State of Art, Jossey-Bass, California.
- Canto, M. (2017) ¿En que ha cambiado la participación ciudadana las políticas públicas?, En: políticas públicas y participación colaborativa, (Mariñez, coordinador), El colegio de Jalisco.
- Castells, M. (2009) Comunicación y poder, Madrid: Alianza Editorial.
- Dahl, R. (1989). La poliarquía. Participación y oposición. Madrid: Tecnos.
- Drucker (1993), Post-capitalist society, New York: Ijutterwort/ Hiinemaneds.
- Foucault, (1984) La Naissance de la biopolitique, Paris: Gallimard.
- Guerrero, Omar (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? En: Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 8, No. 23, pp. 379 – 395. Maracaibo: Universidad del Zulia
- Habermas J (1989). "The Structural Transformation of the Public Sphere:

- An Inquiry into a Category of Bourgeois Society” POLITY, , Cambridge.
- Hirschman A. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Horowitz, I, L. (1986). Prensa, computadores y sociedades democráticas, Washington, Facetas No. 3.
- Klitgaard, R. (1988) Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo, Buenos Aires: ed. Sudamericana.
- Klitgaard, R, MacLean-Abaroa R, y Lindsey Parris H, Jr., (2000), Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention (Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute).
- Lasswell H.D. (1951). “The Policy Orientation”, Stanford University Press
- Lazzarato, M. (2006). From Biopower to Biopolitics. *Tailorin biotechnologies*, 2(2), 11–20.
- Lindblom, Ch. E. (1959) The Science of “Mudding Through”. *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.
- Lukes, S. (2007). El poder – Un enfoque radical. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Luhman (1991), sistemas sociales, México: Anthropos, Universidad Iberoamericana.
- Mariñez., F. (2019) “como innovamos en políticas públicas”, (capítulo 7; pp.165-190): en el libro: “Desafíos emergentes de la modernización del estado. reflexiones y casos desde américa latina y europa”. raphika editorial center.----, (2017). “políticas públicas y participación colaborativa (coordinador), Guadalajara: El Colegio de Jalisco ---, (2015) “Innovación Pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos” Editorial Fontamara.
- Mariñez, F, y Valenzuela, R, (2013). Gobierno abierto- propuestas para los gobiernos locales”, C. de México: Porrúa.
- Mouffe, C. (2007). En torno a lo político. México: Fondo De Cultura Económica.
- Oztrak O, (2016) Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rosanvallon, (2020). El siglo del populismo, Buenos Aires: Manantial
- Roth A. N. (2018) Sociedad en transición: el retorno de lo barroco en política” En el libro *La marejada del posthumanismo*. (Varela, Echeverry y Piedrahita, compiladores) Cali: Universidad del Valle.
- Salinas, A (2012) La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones. CHILE.
- Sassatelli, R. (2012). Self and Body. En F. Trentmann (Ed.), *The Oxford Handbook of the History of Consumption* (pp. 633–652). Oxford University Press.

- Sancho, C. (2003). Un modelo diferente de Democracia: La Democracia Deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas. *Revista de Estudios Políticos*, 122, 201–232
- Varela, E. (2023), “El trono y sus razones- Semánticas y procesos en las políticas públicas”, Barranquilla: coedición Editorial U. Simón Bolívar.
- CCPP, LAGPA. ----, (1998), “Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado”. Cali: Universidad del Valle.
- Wright Mills (1959) *The Sociological Imagination*, Oxford University Press.
- Zia Qureshi, (2013). “La desigualdad en la era digital”. En el libro “El trabajo en la era de los datos”, Madrid. BBVA.



Monitoreo de compras públicas: el caso de la universidad de Costa Rica.

Monitoring of public procurement: the case of the university of Costa Rica.

Sergio Campos Loaiza¹

Leonardo Castellón Rodríguez²

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA : Artículo de reflexión.

Recibido: Agosto 2023

Aceptado: Octubre 2023

Resumen

Este estudio de caso se centra en el monitoreo de la contratación pública en la Universidad de Costa Rica. Se utilizó el análisis bibliométrico para revisar la literatura científica existente sobre el tema. El monitoreo de la contratación pública es importante para garantizar procedimientos confiables y eficientes, así como para impulsar una gestión pública transparente y rendidora de cuentas. Se identificaron áreas de mejora en la contratación pública como promover la integridad y la gestión de riesgos; mejorar la eficiencia y la agilidad, promover la responsabilidad social y fortalecer la capacidad de las instituciones públicas en la gestión de la contratación pública. El monitoreo de la contratación pública contribuye a la generación de mejores prácticas y mejora continua en la gestión pública. Además, se menciona la importancia de los observatorios en contratación pública como espacios para el estudio, análisis e investigación de esta área.

¹ Sergio Campos Loaiza, Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica. Maestría en Administración Universitaria, Universidad de Costa Rica. Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, Instituto Centroamericano de Administración Pública. Maestría en Gestión de Compras Públicas, Instituto Centroamericano de Administración Pública. Bachillerato y Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

² Leonardo Castellón Rodríguez, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, Profesor catedrático de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y Presidente del Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica. Administrador público por la Universidad de Costa Rica, Máster en Finanzas por el Instituto Tecnológico de Costa Rica y Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Católica "Anselmo Llorente y La Fuente" de Costa Rica.

Se destaca la importancia de implementar un sistema de monitoreo en la contratación pública que ejecuta la Universidad de Costa Rica para promover la investigación y la creación intelectual de manera interdisciplinaria.

Palabras clave: Auditoría, Rendición de Cuentas, Control Interno, Evaluación de Riesgos, Trazabilidad

JEL: H100, H300, H400, H410, H540, H570, H870

Abstract

This case study focuses on the monitoring of public procurement at the Universidad de Costa Rica. Bibliometric analysis was used to review the existing scientific literature on the topic. Monitoring public procurement. It is important to guarantee reliable and efficient procedures, as well as to promote transparent and accountable public management. Areas for improvement in public procurement were identified such as promoting integrity and risk management; improve efficiency and agility, promote social responsibility and strengthen the capacity of public institutions in the management of public procurement. Monitoring public procurement contributes to the generation of best practices and continuous improvement in public management. In addition, the importance of observatories in public procurement as spaces for the study, analysis and research of this area is mentioned. The importance of implementing a monitoring system in public procurement carried out by the Universidad de Costa Rica to promote research and intellectual creation in an interdisciplinary manner is highlighted.

Keywords: Audit, Accountability, Internal Control, Risk Assessment, Traceability

Jel: H100, H300, H400, H410, H540, H570, H870

1. Introducción

El término “contratación pública” se refiere a la contratación de obras, bienes, servicios y materias primas realizadas por el sector público de un país. Es una práctica compleja que implica un análisis profundo de la dinámica adquisitiva por parte de las entidades gubernamentales, siguiendo una legislación detallada y complicada. Esta práctica tiene como objetivo satisfacer las necesidades de la administración pública y proporcionar servicios a la sociedad en diversas áreas, como educación, salud, seguridad, energía e infraestructura (Ribeiro et al., 2018; Spacek y Spackova, 2023).

Por otra parte, se puede decir que es un proceso formal que abarca diferentes etapas,

como la descripción de los requisitos, la selección de los proveedores, la evaluación de las ofertas, la preparación y la adjudicación de los contratos, la resolución de disputas y reclamaciones, y todas las etapas de la administración de un contrato (Díaz et al., 2022; Martins de Almeida y Sano, 2018; Ribeiro et al., 2018).

Además, la contratación pública es una función importante del gobierno que tiene un impacto significativo en la economía nacional. En muchos países, el gobierno es uno de los principales agentes dinamizadores de la economía interna, lo que representa un gran potencial económico relacionado con la contratación de obras y la compra de bienes, servicios y materias primas para el sector público. Sin embargo, también plantea desafíos, como el riesgo de corrupción, el desperdicio de recursos y la falta de eficiencia (Palomares et al., 2022; Panades-Estruch, 2021; Ribeiro et al., 2018).

También, la contratación pública se utiliza como una herramienta para lograr objetivos más allá del desarrollo social, como el desarrollo económico, industrial, tecnológico y ambiental. Al utilizar su poder de compra, el sector público puede estimular la producción nacional de ciertos bienes y servicios, promover la innovación tecnológica y apoyar a las pequeñas y medianas empresas (Ribeiro et al., 2018; Spacek y Spackova, 2023).

Existen varias áreas de mejora en la contratación pública. En primer lugar,

se destaca la necesidad de promover la integridad y la gestión de riesgos en torno a ella. Díaz et al. (2022) señalan que es importante que las instituciones públicas adopten una cultura de integridad y gestionen de manera efectiva los riesgos de corrupción en los procesos de contratación. Esto implica establecer códigos de ética claros, fortalecer los órganos de supervisión, promover la transparencia y establecer canales de denuncia y protección para los denunciantes.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de mejorar la eficiencia y la agilidad en los procesos de contratación pública. Bernal et al. (2019) mencionan que los procedimientos de contratación pública son a menudo rígidos y burocráticos, lo que dificulta la eficiencia en la contratación de obras y la adquisición de bienes, servicios y materias primas por parte del Estado. Para mejorar la eficiencia, se sugiere utilizar tecnologías digitales, como las subastas inversas electrónicas, que permiten una mayor agilidad en la selección de proveedores y la obtención de los mejores precios.

Otra área de mejora identificada es la promoción de la responsabilidad social en la contratación pública. Palomares et al. (2022) argumentan que las instituciones públicas deben establecer cláusulas sociales en los contratos públicos para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y sociales por parte de las empresas contratadas. Esto implica

considerar aspectos éticos, sociales, económicos y ambientales en la selección de proveedores y en la evaluación de las ofertas.

Por último, se destaca la importancia de fortalecer la capacidad de las instituciones públicas en la gestión de la contratación pública. Díaz et al. (2022) mencionan la necesidad de mejorar la formación y capacitación del personal encargado de los procesos de contratación, así como de establecer mecanismos de control y supervisión más efectivos. Esto incluye la implementación de sistemas de compras eficientes, efectivos y la mejora de las bases de datos utilizadas en los procesos de contratación.

La contratación pública es un área estratégica que demanda un trato inteligente por parte del Estado, el gobierno y las administraciones públicas, no solo para garantizar procedimientos — expedientes— medibles y confiables, sino para impulsar una gestión pública eficiente, efectiva, íntegra, transparente y rendidora de cuentas. Al monitorear la actividad contractual, las entidades públicas pueden generar información, conocimientos, aprendizajes e implementar mejores prácticas que perfeccionen los procesos internos bajo una perspectiva de calidad y desarrollo integral de la gestión pública.

En las administraciones públicas, la recopilación y el procesamiento de los datos que genera la actividad contractual — como campo potencial para transformarlos

en información, conocimiento y aprendizaje estratégicos— podrían ser decisivos para lograr mejores resultados e impactos alrededor de los objetivos planteados.

Organismos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) consideran que la contratación pública es factor significativo para la gobernanza estratégica. Debido al enorme volumen de gasto ejecutado, la contratación pública desempeña un papel clave en el fomento de la eficiencia del sector público y al establecimiento de la confianza de la población. El buen diseño e implementación del monitoreo de la contratación pública se transforma en una acción inteligente que impulsa el logro de los objetivos políticos urgentes tales como: la protección del medio ambiente, la innovación productiva en la dinámica empresarial, la creación de empleo, la ejecución de un gasto público de calidad, la equidad de género, el potenciamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) y la disminución de las desigualdades, entre otros.

Como parte del trabajo de revisión bibliográfica para este estudio, se encontraron 4 artículos científicos sobre el monitoreo de la contratación pública (compras públicas) en el periodo 1999-2023, lo cual indica que es un tema poco explorado y publicado dentro de las dos bases de datos consultadas, de mayor alcance mundial, a saber Web of Sciences

y Scopus. El artículo que acá se desarrolla busca aportar en un área poco explorada, y de allí se encuentra su valor, como estudio de caso.

Los alcances de los artículos sobre monitoreo y contratación pública identificados son los siguientes: Pashev (2011) aborda cómo la Unión Europea (UE) puede ayudar a los Estados miembros en la aplicación de una metodología común de seguimiento y evaluación de la integridad en la adjudicación de contratos públicos. Bernal et al. (2019) hablan sobre seis posibles estrategias para incluir consideraciones sociales en las licitaciones públicas, a saber: objetivar los procedimientos, generar herramientas de seguimiento, desarrollar acciones de información y capacitación para los tomadores de decisiones, incorporar iniciativas de sensibilización, crear sistemas de transparencia e incluir las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Howells et al. (2020) investigan sobre la importancia de monitorear continuamente el gasto público en adquisiciones y resaltar la necesidad de más investigación sobre la participación de las organizaciones del tercer sector en las adquisiciones del sector público. Kauppi y Van Raaij (2015) demuestran que, en el tema de la contratación pública, la orientación y la capacitación ayudan a reducir el incumplimiento de los empleados gubernamentales pero el monitoreo de los resultados no lo hace.

Para este estudio de caso se generaron las siguientes preguntas guía:

1. ¿Qué autores y revistas académicas han publicado más sobre contratación pública?
2. ¿Qué elementos debe tener un sistema de monitoreo en contratación pública?
3. ¿Qué diseño podría tener un sistema de monitoreo en contratación pública para el caso de la Universidad de Costa Rica?

2. Metodología

2.1 Técnica de análisis bibliométrico

Para el apartado de “Estado de la cuestión” de este estudio de caso, se utilizó el análisis bibliométrico para lo cual se recurrió a la aplicación Bibliometrix desarrollada por Aria y Cuccurullo (2017). Esta aplicación es una herramienta desarrollada en R para el análisis y mapeo científico y comprehensivo de la literatura científica. (Palos-Sánchez et al., 2022). El paquete Bibliometrix para RStudio tiene una utilidad incorporada Biblioshiny con una interfaz gráfica para no codificadores que resulta en un análisis integral con representación gráfica improvisada (Guleria & Kaur, 2021).

Las bases de datos utilizadas para la búsqueda de artículos **científicos** relacionados con contratación pública fueron Web of Science y Scopus, las de mayor impacto, alcance y amplitud para el campo de estudio elegido (Rojas-Sánchez et al., 2022). Las palabras clave utilizadas para la búsqueda fueron

public procurement, public administration, public management y governmental management. Los tres últimos términos permitieron delimitar mejor la búsqueda.

La primera búsqueda general dio como resultados una lista de 504 artículos. Se procedió a restringir la búsqueda a documentos solo en el idioma inglés, de la categoría de Public Administration para el caso de la base de datos Web of Sciences, y Scopus, con una lista preliminar de 139 documentos, sin restricción de años. Las ecuaciones de consulta utilizadas se muestran en la

Tabla 1.

2.2 Herramienta para el análisis bibliométrico

De cada base de datos, se exportaron las listas en formato bibtex. Con el uso del paquete Bibliometrix para R versión 4.1.3.,

se concatenaron las listas depuradas de documentos de las dos bases de datos y se eliminó 1 documentos repetido, para una lista final de 138 artículos, que son la base de la revisión de la literatura. Se generó un archivo en formato csv para ser cargado en Biblioshiny para el análisis bibliométrico respectivo. El mismo procedimiento se siguió para identificar artículos científicos que abarcaran el tema sobre monitoreo de la contratación pública.

2.3 Técnica de estudio de caso

Dentro del contexto de un estudio de caso, la investigación se planteó propositiva, a partir de un diseño descriptivo, explicativo e interpretativo enfocado en narrar y comprender la realidad para conocer el contexto de la contratación pública que realiza la Universidad de Costa Rica (en

Tabla 1

Ecuaciones de consulta

Base de Datos	Web of Science	Scopus
Texto de la ecuación de consulta	ALL=(public procurement" AND("public administration" OR "public management" OR "governmental management")) AND (DT==(ARTICLE) AND TASCA ==(PUBLIC ADMINISTRATION") AND LA==(ENGLISH"))	TITLE-ABS-KEY(public procurement" AND "public administration" OR "public management" OR "governmental management") AND (LIMIT-TO (EXACTKEYWORD, "Public Administration"))

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Tabla 2

Clasificación de las instituciones públicas de Costa Rica que más compran a través de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas

Posición	Institución
1	Caja Costarricense de Seguro Social
2	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
3	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
4	Municipalidad de Pococí
5	Instituto Costarricense de Electricidad
6	Instituto Nacional de Seguros
7	Patronato Nacional de la Infancia
8	Universidad de Costa Rica

Nota. Tomado de la Contraloría General de la República de Costa Rica, 2023.

la posición 08 de las instituciones públicas que más compran a través de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas de Costa Rica (SICOP-CR), ver tabla 02).

Así mismo, se realizó una sistematización de experiencias, ya que al ser por sí misma un diseño narrativo único, permitió identificar los momentos significativos que permitieron realizar una interpretación crítica del proceso, hechos o eventos, conforme a una línea de tiempo articulada dentro de una narrativa general, a fin de extraer aprendizajes que permitieran proponer acciones para transformar la realidad.

A partir de lo anterior, la investigación respondió a un diseño metodológico centrado en un marco, enfoque o diseño narrativo, ya que lo que se pretendió no fue solo explorar, describir y obtener la correspondencia o la relación entre los elementos involucrados, sino también

observar la realidad existente, describirla y explicarla.

2.4 Técnica de panel e instrumento

Se realizó un panel de personas expertas para conocer la realidad institucional en el área y hacer comparaciones de las experiencias, buscar respuestas a los problemas comunes e identificar las mejores prácticas que permitieran analizar el contexto, potenciar las lecciones aprendidas, hacer recomendaciones y definir conclusiones.

Se aplicó un cuestionario conformado por 10 consultas relacionadas con la contratación pública alrededor de conceptos como: eficiencia, efectividad, calidad, acción pública, efecto corruptor, uso óptimo de los recursos públicos, gestión universitaria, gestión pública inteligente y sistema de monitoreo.

3. Estado de la cuestión

3.1 Datos generales de los artículos analizados

En el período de análisis de los 138 documentos estudiados entre 1999 y 2023, se observa que la publicación de este tipo de trabajos tiene una tasa de crecimiento anual promedio del 11,62%, con 10,99 citas en promedio por documento.

Hay un fuerte crecimiento de la producción a partir de 2017 (ver Figura 1). El 15,22% de las coautorías son de carácter internacional, lo cual representa un espacio de construcción para un mayor intercambio entre países en torno a investigaciones sobre contratación pública.

3.2 Análisis de fuentes

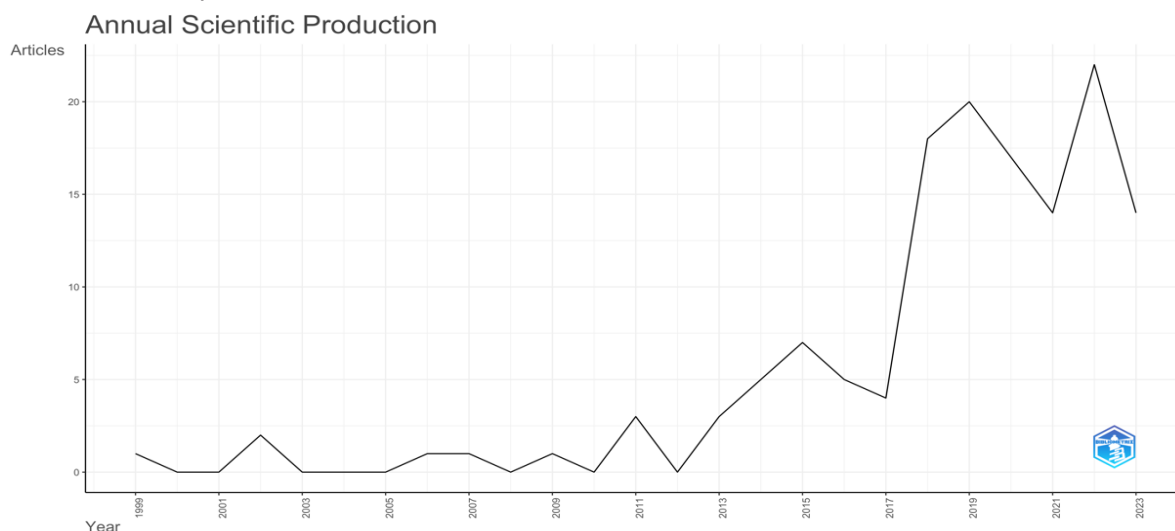
Los artículos analizados provienen de 65 fuentes diferentes. Los tres journals que más artículos tienen —ordenados de mayor cantidad a menor número de artículos publicados en el período de estudio— son International Journal of Public Administration con 19, Public Administration Review, con 11, y American Review of Public Administration, con 7.

3.3 Análisis de autores

Los autores más relevantes del grupo de artículos analizados son: Ana Maria Dimand, de School of Public Service, Boise State University, Idaho, USA, con 6 publicaciones entre 1999 y 2023, en esta muestra, y con 4 publicaciones cada uno las siguientes personas: Sawsan

Figura 1

Evolución anual de publicaciones



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Abutabenjeh del Department of Political Science and Public Administration, Mississippi State University, Starkville, Mississippi, USA, Yuliya Rodionova, del Institute for Industrial and Market Studies, HSE University, Moscow, Russia y Andrey Tkachenko, del National Research University Higher School of Economics, Institute for Industrial and Market Studies, Moscow, Russia.

Las cuatro organizaciones afiliadas a las publicaciones que cuenta con más artículos son: National Research University Higher School of Economics, Nizhny Novgorod, Russian Federation, con 9; Boise State University, USA, y Masaryk University, de República Checa, con 8 cada una, y Florida Atlantic University, USA, con 7 publicaciones. Los tres países con más publicaciones asociadas son Estados Unidos (25), Rusia (9) y Reino Unido (9).

3.4 Análisis de documentos

Las palabras más frecuentes en las Keywords Plus son Public Administration (29), Public procurement (24), Management (16) y Corruption (10). De la selección de documentos, el artículo más citado, con 166 citas fue escrito por Pamučar et al. (2017) sobre el desarrollo y la aplicación de diversas técnicas multicriterio en la contratación pública. El segundo artículo más citado, con 93, de Erridge y Greer (2002) señala que el desarrollo de relaciones de suministro a largo plazo entre los departamentos

gubernamentales y los proveedores puede generar capital social. Estas relaciones permiten una mayor interacción, confianza y cooperación entre las partes, lo que a su vez reduce los costos de transacción y mejora la eficiencia de los procesos de adquisición pública. Sin embargo, también se señala que el capital social puede tener efectos positivos como negativos en la adquisición pública, y que es necesario seguir investigando para comprender mejor cómo se puede medir y aprovechar el capital social en este contexto.

El tercer artículo más citado, con 82, corresponde a Tabish y Jha (2011), donde se investigó la identificación y el análisis de las irregularidades en la contratación pública en India. Se identificaron 61 irregularidades en total que se clasificaron en cinco categorías: transparencia, estándares profesionales, equidad, monitoreo y regulación de contratos, y procedimientos. La categoría de transparencia fue la más prominente y requiere una atención especial. El estudio destaca la importancia de abordar las irregularidades en la contratación pública para combatir la corrupción y mejorar la eficacia y la transparencia del proceso.

3.5 Estructura conceptual

En el mapa temático (Figura 1), se observan dos ejes: grado de relevancia (centralidad) y grado de desarrollo (densidad), generando cuadrantes para

ubicar los temas según esos dos criterios. Entre los temas emergentes o *declining*, se encuentra “equidad” (baja centralidad y baja densidad). En el cuadrante de temas básicos (alta centralidad y baja densidad), se ubica “Acercamiento de Gobernanza” y “Marco Conceptual”. En el cuadrante de “Temas Nicho” (Niche Themes), se encuentra “organización”, “servicios públicos” y “entrega de servicio”. En el cuadrante Temas-Motores (Motor Themes), se tiene “Administración Pública”, “Contratación Pública” y “Corrupción”.

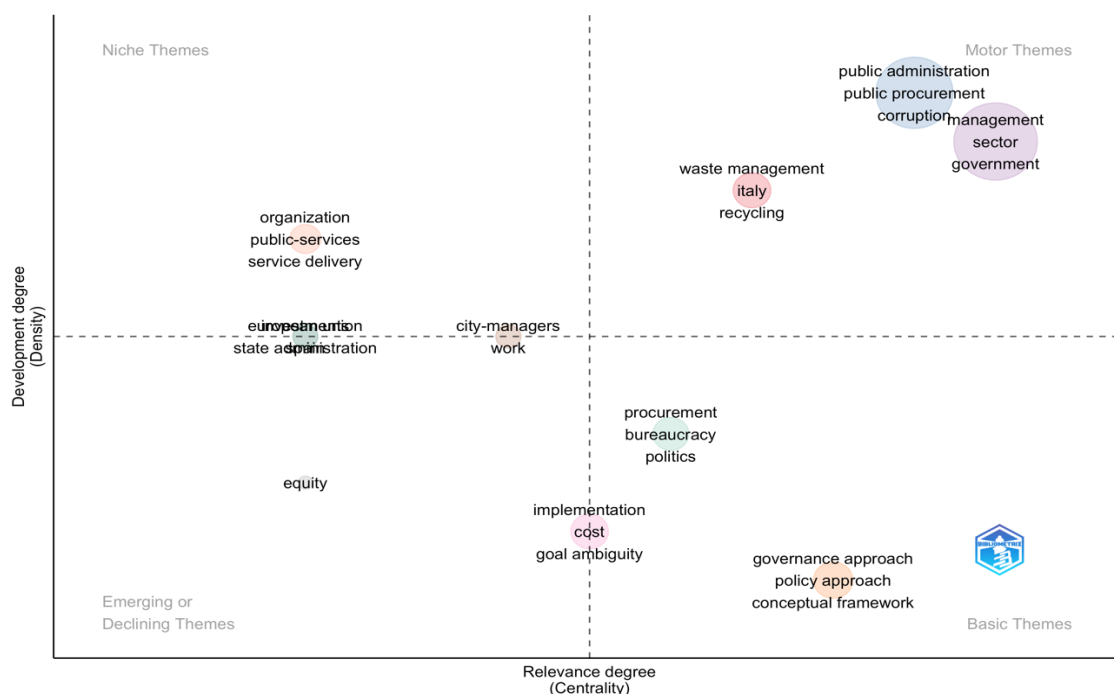
A pesar de su ingreso a la OCDE, en Costa Rica, la contratación pública continúa careciendo de un adecuado monitoreo y control. La intención de

reconocer al monitoreo de la contratación pública como acción inteligente para concretar una gestión pública actualizada y transformadora, se asocia con el éxito que esta herramienta tiene en otros países. En España, el monitoreo del área lo representa el Observatorio de Compras Públicas (ObCP), el cual se ha convertido en una organización que funciona integrando al mayor número de expertos en contratación pública —investigadores y profesionales— comprometidos con lograr una cultura de integridad, transparencia y rendición de cuentas en el dicho campo de acción pública.

En Chile, uno de los modelos más renombrados en el área es el Observatorio-

Figura 2

Mapa temático



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Chile Compra que se centra en impulsar la calidad y las mejores prácticas en los procesos que ejecutan las organizaciones públicas, significando una plataforma disruptiva, interactiva y especializada para tales efectos. Su intención es aumentar los niveles de probidad, eficiencia y efectividad en la contratación pública, mediante un sistema de alertas, monitoreo y gestión activa que involucra a especialistas en diversas disciplinas.

Así mismo, modelos estratégicos con propósitos similares se han diseñado, creado e implementado en Colombia, Ecuador, Uruguay y República Dominicana, los cuales se han convertido en espacios extraordinarios para el estudio, el análisis, la investigación, el debate y la reflexión en contratación pública, respaldados por una red de expertos nacionales e internacionales, quienes contribuyen a mejorar la actividad contractual estatal de acuerdo con la normativa interna y las mejores prácticas internacionales.

Igualmente —con la intención de contribuir con la innovación y la actualización de la contratación pública— la Comisión Europea publicó el documento denominado Libro Verde en el que se muestra y analiza una consulta pública realizada en 2011 en Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Suecia, Austria, España y Dinamarca, sobre cuáles cambios legislativos encajaban para facilitar y flexibilizar la adjudicación de los contratos, a fin de transversalizarlos

con las políticas públicas, los programas, los proyectos y los planes establecidos. El informe de resultados se resume en una serie de planteamientos enfocados en la necesidad de simplificar los procedimientos y flexibilizarlos, a partir del establecimiento de menores cargas administrativas relacionadas con la elección de los proveedores, un uso más eficiente de los presupuestos destinados para las contrataciones y; especialmente la definición de controles más efectivos en donde destaca el monitoreo como herramienta fundamental para lograr la trazabilidad de los procesos. Desde la Unión Europea, la contratación pública está llamada a una constante planificación, monitoreo y control, en favor del uso estratégico de las instituciones estatales.

En Canadá y Estados Unidos existen iniciativas —agencias— afines a los observatorios que están conectadas a sistemas informáticos muy robustos que comparten una característica en común: significar espacios diseñados, creados e implementados para fomentar la confianza, el control, la eficiencia, la articulación, la efectividad, la innovación y la trazabilidad de la contratación pública, pretendiendo un monitoreo de calidad que realmente contribuya con la obtención de altos resultados e impactos asociados con el valor social efectivo que se espera de los presupuestos públicos que ejecutan las organizaciones.

¿Por qué es importante el diseño,

la creación y la implementación del monitoreo de la contratación pública?: Porque la satisfacción del interés general es la finalidad primordial del Estado y la contratación pública es la herramienta oportuna para lograr equilibrio económico, apalancar las políticas públicas, generar empleo, promover la inversión, mejorar la producción, lograr mejores prácticas, perfeccionar la gestión administrativa y brindar calidad en los servicios.

Es un medio crítico que permite a las entidades públicas demostrar su organización y capacidad de respuesta en torno a la satisfacción de las múltiples necesidades sociales. La importancia que tiene la contratación pública en el desenvolvimiento cotidiano de las instituciones para responder a las ilimitadas necesidades de la población es incalculable. Las nuevas orientaciones tecnológicas, productivas y organizacionales redefinen las relaciones, los marcos de actuación y los procesos que las instituciones ejecutan en favor de las personas usuarias.

3.6 El Perfeccionamiento de la Gestión. El Monitoreo de los Procesos Internos

En este contexto —caracterizado por la inestabilidad de los mercados, el continuo fraccionamiento de la demanda y los cambios en los conceptos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios— se demanda y promueve nuevas estrategias de gestión pública alrededor de la creación

de capacidades que contribuyan con la generación de conocimiento y aprendizaje continuos.

Emerge el monitoreo como marco de acción para llevar a cabo la observación sistemática comprendida como un conjunto de estudios ordenados, invariables y consecuentes con capacidad para orientar procesos con base en procedimientos coherentes, rigurosos y aplicados consistentemente. Es así como el monitoreo se convierte en un modelo lógico con gran potencial para optimizar la gestión basada en resultados e identificar; de forma sistemática los objetivos, los resultados y las metas preestablecidas.

Para la OCDE (s.f.), el monitoreo es “una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos” (p.9), que aviva la observación sistemática y con la cual es posible recoger y procesar datos —mediante métricas y/o indicadores— para generar información que permita la generación de conocimiento y conlleve hacia el aprendizaje óptimo en favor de una mejor toma de decisiones. Con dicha observación se articula la planificación, la evaluación, la investigación, el control y el seguimiento como componentes claves de una misma estrategia.

Con el monitoreo se potencia un interés continuo por aprender de la experiencia, se valoran las fuentes de aprendizaje y la capacidad para estudiar, analizar, investigar y reflexionar con rigurosidad en torno a los datos, la información, el

aprendizaje y el conocimiento para tomar decisiones que optimicen procesos. Para muchos expertos y connotados analistas de la gestión pública, el abordaje sistemático de la contratación pública brinda coherencia, disminuye la incertidumbre, robustece la cultura institucional, potencia el aprendizaje, genera conocimiento, fortalece la planificación hacia una mejor preparación ante los riesgos identificados y significa una ventana de oportunidad para realizar estudios que conlleven hacia nuevos conocimientos en el área.

3.7 El Monitoreo. Mejora Continua y Mejores Prácticas en la Gestión Pública

El monitoreo es un proceso sistemático que tiene una relación intrínseca con lo que es un sistema y lo que significa un sistema de monitoreo, ya que mientras por sistema se comprende un conjunto de elementos que interactúan ordenadamente para regular un determinado funcionamiento, por sistema de monitoreo se piensa como ciertas formas de aplicar la observación sistemática, mediante normas, procesos, procedimientos, prácticas operativas y administrativas entrelazadas, a fin de consolidar un conjunto de herramientas integradas con las cuales sea posible llevar a cabo la vigilancia, la inspección o la supervisión de la actividad contractual de la cual se esperan ciertos resultados a través del tiempo.

Alrededor de lo anterior, el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) (2016) determina que estos sistemas “permiten obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, y los programas y proyectos gubernamentales” (p.7). Asimismo, tal organismo indica que “dichos sistemas posibilitan medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos” (p.7).

Los sistemas de monitoreo tienen una doble intención: a) ayudar a fortalecer con mejores prácticas la gestión pública y b) ser esenciales para la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de cualquier gestión. Con un sistema de monitoreo no solo se podría optimizar la gestión de la contratación pública, sino estudiar, analizar, investigar, interpretar y reflexionar en torno a ella para obtener mejores resultados. Asimismo, el monitoreo remite a tres líneas de trabajo: ordenar vínculos de forma vertical, coordinarlos de manera horizontal y enlazar procesos para potenciar un desempeño estructurado y alineado con un determinado entorno.

En la dinámica administrativa pública se consolida profundamente la necesidad de que existan sistemas confiables que potencien una mayor objetividad en cuanto a la toma de decisiones, a fin de conformar una gestión pública orientada a generar efectos, resultados e impactos. A través de un sistema para el monitoreo de la contratación pública se podrían sentar las

bases para crear conocimiento y generar aprendizaje dentro de un marco de calidad, con la intención de aprovechar las diversas oportunidades de optimización que ofrece conforme a las mejores prácticas de gestión.

3.8 Consideraciones Alrededor de la Gestión y Contratación Pública

Conforme a lo anterior, se denota que la contratación pública es un enfoque estratégico orientado a resultados que coloca en el centro del debate la observación sistemática en la que el monitoreo, el seguimiento, el desempeño, la evaluación, la eficiencia y la efectividad de la gestión, entre otros, son elementos que se entrelazan para delimitar la medición del grado de cumplimiento de los objetivos considerados prioritarios para una entidad pública en determinado momento o período de tiempo, con la finalidad de generar efectos, potenciar impactos y obtener resultados positivos para las personas usuarias institucionales.

La gestión estratégica de la función contractual pública es la base sustancial sobre la cual se podría implementar un modelo de monitoreo que —además de orientar las acciones institucionales en materia contractual pública— sea determinante en torno a la obtención de los objetivos definidos como prioritarios y la necesaria coordinación con las políticas estratégicas establecidas, ya

que posibilitaría conocer el avance hacia los resultados definidos, así como el rendimiento de dicha función.

En el sector administrativo público la gestión se complica gradualmente por la dificultad de medir rendimientos, monitorear procesos, implementar controles efectivos sobre la multiplicidad de objetivos, conocer las funciones productivas y calcular los impactos en el bienestar social. Además, no hay una cultura desarrollada por conocer la eficiencia y la efectividad de lo que ejecutan las entidades sobre una base de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con Segovia (2018) “Las compras públicas se enmarcan dentro de una dinámica administrativa muy activa que las potencia como una herramienta de cohesión, integración y buena gestión” (p.10). De la actividad adquisitiva pública se espera eficiencia y efectividad económica, financiera y ambiental, pero; sobre todo, resultados e impactos positivos que contribuyan con el bienestar social. La contratación pública conforma un espacio de gestión administrativa pública multi, inter y transdisciplinario que es decisivo para que las instituciones estatales puedan cumplir sus objetivos.

A través de la contratación pública, las instituciones —públicas y privadas— efectúan una importante ejecución presupuestaria que se traduce en una actividad estratégica que posibilita la creación de valor público, lo que exhorta

que su gestión se realice de forma íntegra, transparente, explicativa, eficiente, efectiva, justificada y con calidad. Al considerar a la contratación pública y sus prácticas de gestión, surgen oportunidades para conocer las formas por las cuales se podría generar conocimiento, cómo se crearía aprendizaje y de qué manera podrían ser gestionados, transmitidos y transferidos.

Es importante acercarse al tema desde la gestión pública porque en la contratación pública están conferidos los intereses poblacionales y definidos gran parte de los recursos públicos para favorecer la comodidad y el crecimiento estatal; así como para impulsar el bienestar y el desarrollo social. Es indispensable monitorear la contratación pública porque de ella dependen muchas personas y organizaciones en cuanto a la ejecución de obras, la adquisición de bienes, la prestación de servicios y la obtención de materias primas, lo que significa un enorme potencial capaz de impulsar las políticas públicas que son creadas desde los niveles ejecutivos de las administraciones del Estado para crear valor social efectivo.

3.9 La Dinámica Adquisitiva. Herramienta que Impulsa los Objetivos Institucionales

Dentro de un contexto de gobernanza y gobernabilidad es necesario que el desarrollo político, económico, jurídico y administrativo de las instituciones se

una con el cuidado y la calidad hacia la satisfacción de los intereses públicos. Tal conjunto de circunstancias necesita de la innovación, la gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional para tratar con una política, economía, administración y sociedad en cambio constante y que exigen, entre otras cosas, pasar de un modelo centrado en el cumplimiento normativo, a uno enfocado en la efectividad y en los resultados: la contratación pública —desde hace mucho tiempo— exige ser reconocida como un conjunto de procesos capaces de consolidar lo anterior.

De acuerdo con Huntington (2014) el interés público significa “todo aquello que fortalece las instituciones gubernamentales” (p.33), por lo que se convierte en el propósito inherente que tienen las instituciones estatales con la población y que está compuesto por la representación de diferentes aspectos que lo consolidan. La contratación pública se alinea con tal interés al estar orientada a promover el equilibrio social y afirmar la igualdad para lograr un “buen gobierno” —de arriba hacia abajo— con justicia y propiedad.

La OCDE se enfoca en que “una administración firme es esencial para gastar el dinero de los contribuyentes de manera transparente y responsable y para construir una economía mundial más fuerte, más limpia y más justa” (OCDE, 2015, p.117). A partir de este tipo de administración se potencian

políticas públicas, programas, proyectos, planes estratégicos y planes de acción que acrecientan el valor social efectivo y optimizan la gestión administrativa pública desde un marco estratégico de probidad para asentar un ambiente libre de corrupción.

Con respecto a lo anterior, en el ámbito europeo, Finlandia, Noruega y Suecia han invertido en sistemas informáticos avanzados (de punta) que amplían las posibilidades del Estado de lograr los objetivos planteados alrededor de la contratación pública en cuanto a mejorar los servicios públicos, las condiciones de vida y favorecer la existencia de un ambiente de integridad, transparencia y rendición de cuentas entre él, las instituciones y la sociedad. Asimismo y, como parte de la actualización americana en el área, países como Estados Unidos, Canadá y Uruguay ya emprendieron una extensa y continua transformación en el área, no solo para optimizar su gestión por medio de la implementación de cambios para lograr un Estado más eficiente y efectivo, sino como acción estratégica para comprender que la contratación pública está relacionada con la política fiscal, las políticas públicas de redistribución del ingreso y que influyen en la creación de mercados más eficientes, innovadores y generadores de empleo.

En un contexto esperanzador, países como Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay y República Dominicana, junto

con organismos multilaterales de gran envergadura como el Banco Mundial (BM) la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la OCDE, entre otros, abordan la contratación pública con mucha seriedad, considerándola un campo de acción propicio para incidir en la gobernabilidad, así como en la justicia, la igualdad, el orden, el trato justo, la innovación y la diversificación pero; sobre todo para garantizar inversión, capital, empleo y valor social efectivo a los agentes económicos. Desde un enfoque centrado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, la contratación pública se enmarca como categórica para el éxito, porque está inmediatamente relacionada con lograr los objetivos de las políticas públicas y la sostenibilidad financiera del Estado en cuanto a sus instituciones.

Por tanto y, para muchos expertos, académicos y profesionales, la contratación pública no tiene que verse o comprenderse como un simple proceso procedimental administrativo, sino como una de las áreas más importantes y estratégicas para el desarrollo, el progreso y el bienestar poblacional de un país, significando una palanca potenciadora para el gobierno efectivo.

3.10 Los Observatorios de Contratación Pública. Espacios para una Acción Inteligente y de Calidad

Desde comienzos del siglo XXI, ha

sido intensa la expansión y el desarrollo que han tenido los observatorios como instancias dedicadas al abordaje cualitativo y cuantitativo de gran diversidad de temas científicos. Se han convertido en espacios que estudian, analizan, investigan y reflexionan sobre una determinada realidad, por medio de una variedad de métodos, técnicas de recolección y análisis de datos, con el propósito de generar la información que permita realizar una mejor toma de decisiones.

Se pueden encontrar observatorios especializados en áreas como: la tecnología, la violencia familiar, los derechos humanos, los deportes, el empleo, la competitividad, el impacto económico, el desarrollo, la educación, la sostenibilidad ambiental, el territorio, la salud, la lectura y las políticas públicas, entre otros. La lista es extensa pero de toda la variedad existente, interesan mucho los tipos y los diseños dedicados a estudiar, analizar, investigar, interpretar y reflexionar las áreas propias de la gestión institucional y; sobre todo los que implementan indicadores como trazos necesarios para lograr la optimización, el perfeccionamiento y la calidad.

La Plataforma del Voluntariado de España (2010) afirma que “existen muchos tipos de observatorios, mientras unos tienen carácter temático, otros tienen un carácter sectorial y mientras otros están promovidos por la administración, otros lo están por organizaciones sociales o empresas, asumiendo un ámbito nacional,

autonómico o local” (p.7).

Por tanto, un observatorio se comprende como una organización de gestión en un tema concreto, que está integrado dentro de un sistema jerárquico formado por indicadores de gestión y con capacidad para incidir en un ámbito estratégico institucional. Los observatorios son instancias articuladoras y optimizadoras que no solo se limitan a proporcionar datos, sino también a estudiar, analizar, investigar, interpretar, reflexionar y sistematizar los comportamientos más significativos de un área determinada, a fin de generar información cualitativa y cuantitativa confiable para tomar decisiones. En el ámbito mundial, el diseño, la creación e implementación de los observatorios responden a la necesidad de lograr una mayor planificación y ejecución, pero; especialmente para monitorear y controlar un área, tema o gestión. Se presume que, al involucrarse de forma exclusiva en un área específica, es probable garantizar un mejor abordaje, intervenir en los esquemas detectados y articular e incorporar a la ciudadanía —como parte de ese proceso de observación— para detectar anomalías.

Una guía clara y concreta sobre lo que determina a un observatorio es planteada en la Tabla 2. En ella se muestra cada uno de los elementos claves que definen a una instancia de este tipo, resaltando que los elementos que componen las nociones de lo que no corresponde a un observatorio son factores que tienen que

Tabla 3

Las determinantes del concepto de observatorio

Un observatorio tiene que ser:	Un observatorio no tiene que convertirse en:
Una iniciativa, constante y firme. Un lugar sistemático y multivariado de investigación Un espacio inter, multi y transdisciplinario. Una zona de creación intelectual e incidencia activa. Una instancia de estudio, análisis, reflexión y calidad. Un espacio para tomar decisiones en un área estratégica.	Una organización monótona, cerrada y ocasional. Un espacio sin estudio, análisis reflexión e investigación. Una zona de almacenamiento de datos aislados. Una instancia de información inmóvil (paralizada). Revista, sitio <i>web</i> , programa radial o televisivo de opinión . Una instancia desconocedora de los grupos meta.

Nota. Tomado y adaptado de acuerdo con las ideas de Phelan (2007), Albornoz y Herschmann (2008) y la Fundación Demuca (2009).

evitarse, a partir de una concentración hacia el logro de los componentes que sí lo conforman y, que en conjunto constituyen un observatorio temático, es decir, especializado en un tema relevante, específico y de corte político, económico, jurídico, administrativo, cultural o social.

Los observatorios son espacios exclusivos para el monitoreo estratégico y especializado cuya intención es ser visualizados y comprendidos como modelos que coadyuven para realizar acciones inteligentes —dentro del marco de crecimiento y de las políticas institucionales vigentes— que garanticen mejores resultados e impactos en el uso de los recursos públicos.

Dentro de este contexto, un observatorio de contratación pública se piensa como un espacio alterno de pensamiento

que tiene que ser optimizado de forma permanente —por las autoridades institucionales— para poner a disposición de los tomadores de decisiones estudios, análisis, investigaciones, articulaciones y reflexiones de calidad en la materia.

4. Hallazgos

4.1 Desarrollo de un Sistema de Monitoreo para la Gestión Inteligente de la Contratación Pública

La dinámica contractual pública que realiza la UCR exige la creación, el diseño y la implementación de una herramienta de mejoramiento permanente —sistema de monitoreo— que la entidad pueda utilizar, a fin de dirigir su actividad adquisitiva pública en torno a un modelo sistematizado que le permita potenciar la calidad de la gestión.

Los siguientes ejes significan una propuesta de construcción del sistema de monitoreo que una entidad como la UCR podría utilizar, en primer lugar, para autoevaluarse, conocer en qué situación se encuentra la función contractual pública que realiza y en qué ejes tiene que centrar sus esfuerzos de mejoramiento continuo y; en segundo lugar, para comprobar su evolución en cada uno de los ejes definidos.

Política, objetivos y factores internos/ externos: la función en contratación pública que se realiza en la UCR, tiene que contar con su propia definición estratégica (visión, misión, valores, políticas, objetivos) derivada y alineada con la de la organización e integrada en la planificación estratégica de la entidad. Por tanto, es clave definir una política institucional en contratación pública que sea:

- Un compromiso institucional permanente.
- Revisada y ratificada por las autoridades universitarias inmediatas.
- Aceptada por quienes ejecuta la gestión contractual pública en la entidad.
- Alineada con la misión y la visión que caracterizan a la UCR.
- Coherente con los valores y los principios de la UCR.
- Un marco de referencia para definir los objetivos institucionales.

Es fundamental definir unos objetivos para el monitoreo de la contratación pública que cumplan con lo siguiente:

- Coherentes con la normativa nacional en contratación pública.
- Alineados con los objetivos estratégicos de la UCR.
- Que hagan referencia a los valores y los principios fundamentales de la UCR.
- Revisados por las autoridades en contratación pública de la UCR.
- Aceptados por las autoridades institucionales.

Es necesario definir unos factores estratégicos en contratación pública con los cuales sea posible lograr:

- Información actualizada sobre los factores internos y externos (análisis interno y análisis externo) que afectan la gestión de la contratación pública de la UCR.
- La identificación de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas de la gestión en contratación pública de dicha entidad, de acuerdo con la información obtenida en el análisis interno y externo.

Ética, responsabilidad y compromiso: una institución como la UCR —con una actividad tan enriquecedora y estimulante en el área de la contratación pública— está llamada a mantener un compromiso de comportamiento ético, responsable y comprometido —más allá de lo que la ley exige— con todos los agentes con los que interactúa, a fin de generar constantes impactos positivos en el entorno político, económico, financiero, jurídico, administrativo y medioambiental propios

de dicha área.

Gestión estratégica del conocimiento:

Está llamada a incidir en la UCR, con el propósito de desencadenar un proceso de calidad y aprendizaje continuo en contratación pública. Una gestión estratégica del conocimiento en contratación pública requiere; sobre todo, lo siguiente:

- Estudio, análisis, investigación y reflexión de las necesidades de conocimiento en contratación pública.
- Definición de los mecanismos necesarios para identificar la información clave que es necesario que la UCR posea en contratación pública.
- Definición de una metodología para procesar los datos y crear la información que requiere la UCR para divulgarla a toda su comunidad universitaria.
- Transmisión de información decisiva en función de las necesidades y las preferencias institucionales para el mejoramiento de los flujos de conocimiento existentes en el proceso institucional de contratación pública.
- Una gestión eficiente y efectiva del conocimiento obtenido, a través de la tecnología, la innovación y la alineación inteligente.
- Definición de una metodología efectiva que permita la actualización y la renovación continua del conocimiento en contratación pública adquirido por la UCR.

- Evaluación de los resultados propios de la gestión del conocimiento, así como la detección y la definición de acciones vigentes de mejora continua.

Planificación institucional: de la UCR se espera una planificación institucional ejemplar que aporte una ejecución eficiente y efectiva de sus recursos, con el propósito de favorecer evaluaciones positivas que signifiquen modelos para otras instituciones similares. La correcta planificación institucional pública es clave en todo el proceso de asignación y uso de los recursos públicos; ya que a partir de ella es posible alcanzar resultados sustantivos e impactos relevantes en cuanto al crecimiento y el bienestar.

La planificación institucional de la UCR en contratación pública está llamada a estimular su gestión administrativa con vistas a incrementar la eficiencia y la efectividad de sus actividades, dentro de un ejercicio permanente orientado hacia la mejora continua.

Un sistema de monitoreo en contratación pública podría demandar una planificación institucional orientada a:

- La identificación y la priorización de las necesidades institucionales.
- Al ajuste de tales necesidades con los recursos públicos disponibles.
- Una programación de calidad de la contratación pública.
- Llevar a cabo supervisiones de la programación que ha sido definida.
- Establecimiento de acciones correctivas

en el plan institucional de contratación pública.

- Elaboración de informes con los resultados de las revisiones sobre la ejecución del plan institucional de contratación pública.

Integridad, transparencia y rendición de cuentas:

La integridad remite a aquellas personas que siempre hacen lo correcto, mientras que la transparencia es fundamental para evitar la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta clave para medir la ineficacia o la deshonestidad y demostrar la pericia de una entidad como la UCR para atender los intereses de su comunidad dentro del marco normativo vigente. A través de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas se recupera la confianza en las acciones públicas.

Como parte de un sistema de monitoreo en contratación pública, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas exige principalmente:

- Definición de una política de integridad, transparencia y rendición de cuentas en contratación pública, integrarla en la política de compras e implantarla en la UCR.
- Disposición de un sistema eficiente y efectivo de gestión junto con canales de comunicación adecuados para lograr una función de contratación pública de calidad.
- Identificación de los datos en contratación pública que podrían ser publicados de forma permanente y definición de un formato determinado de informe.
- Establecimiento de mecanismos de revisión y actualización para adaptarse a los cambios.
- Implementación de una metodología que facilite conocer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de la contratación pública que realiza la UCR.
- Capacitación y sensibilización en temas de integridad, transparencia y rendición de cuentas.
- Definición de un plan de comunicación interna y externa (tipo de información, grupos de interés, canales de comunicación) respecto a la contratación pública que ejecuta la institución.
- Establecimiento de vías de colaboración e intercambio de experiencias en contratación pública con otras organizaciones internas y externas a la UCR.

Organización y gestión del talento humano:

En este eje se determinan los principales elementos que se requieren para lograr un equipo de trabajo con el cual sea posible responder a una gestión en contratación pública de alto nivel en la UCR.

Un sistema de monitoreo robusto requiere que —una entidad como la UCR— en cuanto a la organización y la gestión del talento humano en contratación pública:

- Mida, evalúe y actualice la estructura organizativa con base en el cumplimiento de los objetivos y las nuevas necesidades institucionales.
- Implemente un plan de desarrollo profesional específico en la gestión de contratación pública.
- Evalúe y actualice las políticas, los programas, los proyectos y los planes que han sido definidos y realice la medición de los resultados con base en las acciones de mejora correspondientes.
- Lleve a cabo la identificación y la priorización de las nuevas capacidades y habilidades que son necesarias desarrollar en el personal involucrado en la gestión adquisitiva de la institución.
- Defina los factores que inciden en la satisfacción laboral del personal en contratación pública y establezca una metodología que permita su adecuada medición.
- Cree un plan de mejoramiento de la satisfacción laboral para las personas funcionarias que realizan la función en contratación pública.
- Defina un plan de mejora del desempeño, con objetivos específicos, en función de los resultados obtenidos.

Implementación de medidas complementarias:

Son aquellas que es necesario aplicar con carácter adicional para la consecución de los objetivos en compras públicas.

Un sistema de monitoreo en contratación pública requiere una serie de medidas complementarias que garanticen:

- Identificación, concreción y priorización de necesidades.
- Ajuste de las necesidades con los recursos que están disponibles.
- Programación optimizada del proceso de monitoreo.
- Revisión constante de los planes en contratación pública de los usuarios institucionales.

Control y coordinación integral:

Este es uno de los ejes centrales del sistema de monitoreo que aborda el seguimiento y el control integral de todo el proceso de contratación pública que realiza la UCR. Este eje se relaciona con la indispensable implementación de indicadores, a través de los cuales sea posible monitorear la actividad contractual que ejecuta la institución.

Un sistema de monitoreo aplicado a la contratación pública que realiza la UCR requiere un control y coordinación integral asociados al:

- Estricto seguimiento y control del proceso de contratación pública.
- Seguimiento integral en tiempo real de cada procedimiento, mediante la tecnología.
- Gestión de riesgos e incidencias.
- Seguimiento, monitoreo y control para tomar decisiones estratégicas.

Mejoramiento continuo:

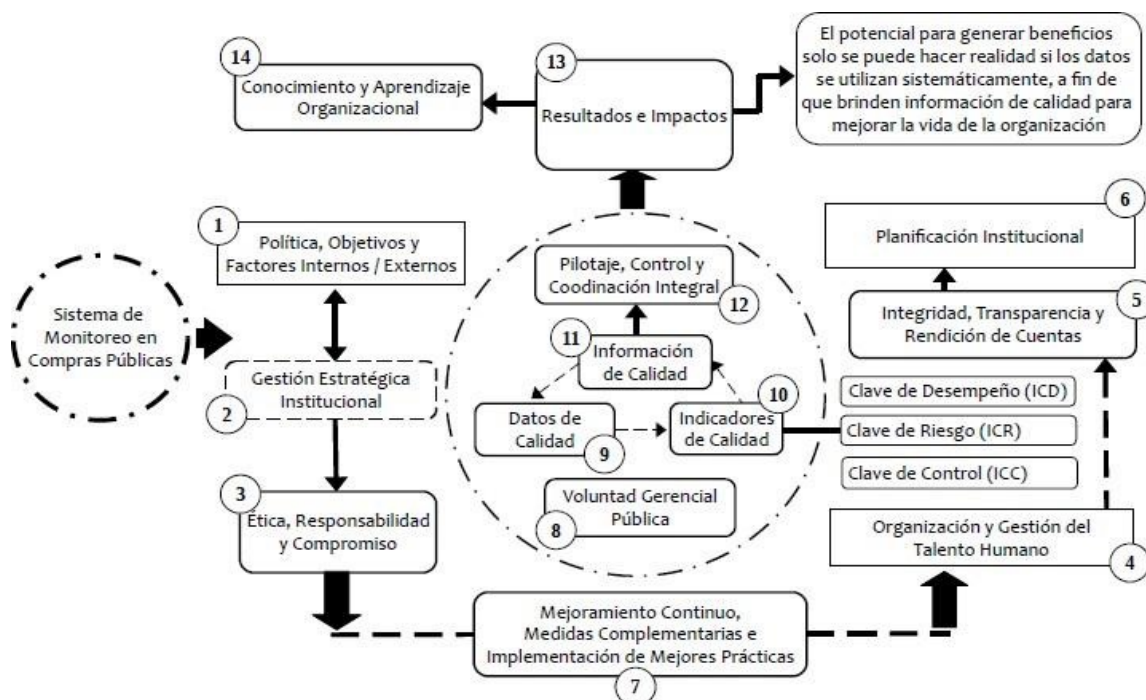
Es un proceso decisivo para reducir las diferencias entre el rendimiento y los objetivos establecidos en contratación

pública.

- Priorización de las áreas de mejora que son identificadas en torno a su importancia y complejidad.
- Establecimiento de una política de mejo-

Figura 3

Marco de referencia para crear un sistema de monitoreo en contratación pública



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

pública y que permite a la UCR avanzar hacia una mayor calidad de gestión en el área.

El mejoramiento continuo del sistema de monitoreo en contratación pública se relaciona con:

- Identificación de los puntos fuertes y débiles de la gestión en contratación pública.
- Implementación de las mejores prácticas llevadas a cabo por otras entidades públicas y/o privadas en contratación

ramiento continuo en la gestión contractual pública, alineados con la política y los objetivos institucionales de la UCR.

- Disposición de herramientas tecnológicas para el perfeccionamiento de la gestión en compras públicas.

Indicadores:

Son componentes que pueden utilizarse para controlar, verificar y sincronizar las acciones de un sistema, subsistema

o proceso, a fin de lograr el cumplimiento de la misión, los objetivos y las metas institucionales, entre otros.

Resultados e impactos: un sistema de monitoreo en contratación pública está llamado al análisis de los resultados y los impactos obtenidos. No solo es indispensable estudiar los resultados logrados de dicho sistema dentro de la UCR en términos financieros y de planificación, sino también es importante estimar los impactos logrados por la gestión pública universitaria hacia el desarrollo integral de la población.

Los resultados e impactos de un sistema de monitoreo en contratación pública están llamados a lograr un tratamiento sistemático en el cual sea posible observar y documentar los cambios ocurridos en el corto, el mediano y el largo plazos en materia de contratación pública. Un sistema de monitoreo de la contratación pública que realiza la UCR tiene que significar una herramienta orientada a resultados e impactos que favorezcan el constante conocimiento y el aprendizaje de la entidad en el área, a partir de la definición de campos estratégicos de observación.

5. DISCUSIÓN

Como consecuencia de su compleja arquitectura organizativa, el emprendedurismo adoptado dentro de ella

y la esforzada intensidad innovadora de sus procesos en docencia, investigación y acción social, entre muchos otros, la UCR ejecuta importantes cifras presupuestarias de sus recursos públicos en compras públicas —y que de acuerdo con el autor— tienen que medirse alrededor de áreas estratégicas como la oportunidad, el costo/eficiencia, la calidad, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y el trato justo, a fin de generar la eficiencia, la efectividad, la sostenibilidad ambiental y el control necesarios que favorezcan compras públicas socialmente responsables, a fin de cumplir con un propósito muy claro en favor de dicha dinámica: evitar la improvisación, el subregistro y la fragmentación.

La fuerte dinámica financiera, la constante actualización y la transformación de la UCR exige conocer, de forma permanente y precisa, el estado de su contratación pública, mediante el abordaje de factores claves relacionados con la trazabilidad que permitan la identificación de tendencias en etapas tempranas e información encaminada a lograr correctas prácticas para optimizar su planificación y organización; no obstante, se advierte que ninguna estrategia podrá ser adoptada por la entidad sin que exista una verdadera comprensión —de arriba hacia abajo— de la relación intrínseca que las compras públicas tienen con la calidad del gasto, la generación de empleo, la responsabilidad social, la creación de mejores condiciones de vida y la sostenibilidad ambiental dentro

de un contexto de buena gobernanza institucional.

5.1 La Contratación Pública desde la Administración Universitaria

Como parte de los rasgos distintivos de la educación superior, la gestión administrativa universitaria es una función que está llamada a la mejora continua y permanente. Dicha gestión requiere ser congruente, transformadora, innovadora y de calidad para cumplir con los objetivos planteados. La comprensión del dinamismo de la organización universitaria, la capacidad para articular todos los eventos relacionados con la toma de decisiones y manejar la presión de los procesos administrativos es determinante para aprender mejor sobre su compleja realidad, detectar mejores formas de gestión que permitan una mayor adaptabilidad y progreso dentro de un contexto que cambia rápidamente.

La atención oportuna, eficiente e- efectiva e inteligente de la contratación pública es clave para el crecimiento institucional universitario, ya que la supervivencia de tales entidades exige la destrucción de paradigmas que sustentan estilos de gestión tradicionales que no son pertinentes, ni válidos en la gestión pública actual. La contratación pública —desde un panorama multi, trans e interdisciplinario— podría significar una valiosa oportunidad para potenciar mayores resultados e impactos institucionales alrededor del área

y orientar la dinámica existente, a fin de optimizar el proceso de ejecución, la toma de decisiones, los ajustes inmediatos ante urgencias y normalizar los procedimientos operativos que conforman la función contractual pública.

Los conocimientos que se llevan a cabo dentro de la gestión administrativa universitaria son determinantes para lograr que la contratación pública que se ejecuta en la UCR signifique un verdadero motor para impulsar su dinámica productiva con impacto y pasar, de un enfoque contractual público centrado en el único cumplimiento de la normativa legal, a un enfoque integral basado en el cumplimiento de los principios políticos, económicos, jurídicos, sociales y ambientales que están asociados a la función contractual.

Es en este contexto de mejora administrativa en el que una entidad como la UCR está llamada a aplicar principios políticos, financieros, económicos, jurídicos, sociales y ambientales que impacten con resultados crecientes a lo interno y externo de la entidad. Con base en un mejoramiento permanente, la institución tiene que repensar y readaptar sus sistemas, así como reincorporar nuevas tecnologías y todas las aplicaciones necesarias que le permitan optimizar sus procesos administrativos en contratación pública, con miras a convertirse en una organización consciente, con propósito e inversiones de impacto. A partir del perfeccionamiento de la gestión es posible

crear información pública de fácil acceso, así como procedimientos contractuales nacionales e internacionales más sencillos, cómodos y orientados hacia una mayor integridad, transparencia, rendición de cuentas y calidad en cuanto a su ejecución.

5.2 Importancia de un Sistema Estratégico de Monitoreo de la Contratación Pública que Realiza la Universidad de Costa Rica

Como se ha manifestado, la contratación pública es un marco de acción esencial en la gestión pública de cualquier Estado. Su importancia radica en que su planificación se orienta a maximizar el uso del presupuesto público —en el menor tiempo y costo posibles— en obras, bienes, servicios y materias primas para la sociedad, mediante procesos ágiles, confiables, justos, equitativos y conforme a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, en donde todas las decisiones, las acciones y los resultados, puedan ser consultados por los ciudadanos. A partir de la contratación pública los poderes públicos pueden lograr una política de intervención en la vida política, económica, jurídica y social de un país.

De acuerdo con el informe de la CGR-CR —DFOE-SOC-IF-00010-2020— es necesaria una actualización en la calidad de los servicios públicos universitarios que involucre estrategias de planificación institucional, calidad en la gestión de los

procesos y una gestión administrativa pública controlada, entre otros. Con base en lo anterior, un sistema de monitoreo en contratación pública significa una oportunidad para la UCR de consolidar información confiable y actualizada, validada por indicadores de gestión para tomar decisiones y lograr un seguimiento óptimo de los procesos.

Con un sistema de monitoreo en contratación pública, la UCR podría ampliar sus oportunidades de acceso a servicios e insumos y; sobre todo favorecer una mayor apertura institucional para alcanzar nuevos mercados, aprovechando mejor su poder de negociación con los proveedores para lograr sus objetivos comunes de mediano y largo plazos, a partir de respuestas que le permitan anticiparse a las múltiples señales de la oferta y la demanda.

La noción prospectiva asociada con el monitoreo define —a través de una base funcional— un sistema capaz de planificar, estudiar, analizar, monitorear y controlar la contratación pública que realiza la UCR, así como identificar las tendencias, imaginar posibles escenarios en el área y proceder con firmeza, mediante acciones apropiadas en la corrección de las anomalías que sean detectadas.

Otra de las perspectivas que surgen a favor de un sistema de monitoreo de la contratación pública que realiza la UCR, es que, en la actual sociedad del conocimiento, las instituciones estatales más sobresalientes otorgan cada vez

más relevancia a todo lo concerniente con la mejora continua de sus procesos operativos, a la eficiencia en el uso de sus recursos públicos y al aprendizaje individual y organizativo.

Un sistema de monitoreo en contratación pública podría fortalecer —en el contexto de la UCR— una gestión universitaria pública más integral, eficiente y efectiva sustentada en nuevos enfoques alrededor de una perspectiva de futuro. Un sistema de este tipo no solo podría orientar hacia el potenciamiento del desarrollo institucional, sino podría crear abordajes centrados en procesos continuos de actualización en contratación pública que contribuyan a una mayor maximización en el uso de los recursos públicos.

5.3 El Sistema de Monitoreo. Instrumento para Crear un Desarrollo Integral.

La contratación pública es fundamental, no solo para responder a las nuevas formas de contribuir al equilibrio político, económico, financiero, social y medioambiental, sino para lograr —con consecuencia— los objetivos de la planificación institucional.

Como parte de un concepto de responsabilidad institucional, el desarrollo integral representa una de las etapas de mayor relevancia para la UCR, por lo que su adecuado diseño, desarrollo y mantenimiento es clave para alcanzar

los objetivos planteados. Con base en el estudio, el análisis y la reflexión alrededor de la contratación pública institucional, el sistema de monitoreo podría crear las capacidades para plantear una dinámica de compras que impulse una transformación interna e integral, de forma tal que —a través de él— sea posible lograr datos, información, conocimiento y aprendizaje para mejorar los procesos sin comprometer la calidad de la gestión interna.

La racionalidad detrás de los objetivos para el desarrollo integral de la contratación pública, no solo significa una ventana de oportunidad para aprovechar el poder de compra como incentivo económico hacia el desarrollo responsable de los patrones de producción y consumo de la institución, sino porque una dinámica adquisitiva enfocada en el desarrollo integral, significaría una forma de demostrar la coherencia con la que actúa la UCR en cuanto a la orientación de esfuerzos y asignación de incentivos financieros para el desarrollo.

6. CONCLUSIONES

6.1 La implementación de un sistema de monitoreo para la contratación pública que realiza la Universidad de Costa Rica representa una oportunidad estratégica. Este sistema, como un espacio de control especializado, permitiría entrelazar la objetividad con la acción operativa.

Además, redefiniría la política y la estrategia universitaria, garantizando una mayor precisión y estabilidad en las acciones operativas dentro del área de contratación. Al enfocarse en la calidad de los datos y la trazabilidad, el sistema podría contribuir significativamente a la eficiencia y efectividad de los procesos administrativos.

6.2 Se analizaron 138 artículos sobre contratación pública publicados entre 1999 y 2023. La tasa de crecimiento anual promedio de publicaciones es del 11,62% con un aumento significativo a partir de 2017. Los artículos provienen de 65 fuentes, siendo las principales el *International Journal of Public Administration*, *Public Administration Review* y *American Review of Public Administration*. Los autores más relevantes son Ana Maria Dimand, Sawsan Abutabenjeh, Yuliya Rodionova y Andrey Tkachenko. Las palabras clave más frecuentes incluyen “Public Administration”, “Public procurement”, “Management” y “Corruption”. El mapa temático muestra temas emergentes, básicos, nicho y motores en la investigación sobre contratación pública. Se enfatiza la importancia del monitoreo de la contratación pública para mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia, y se mencionaron ejemplos de observatorios y agencias en diferentes países que trabajan para lograrlo.

6.3 La investigación revela la necesidad de que, en el contexto de la Universidad

de Costa Rica, se cree e implemente un sistema integral basado en políticas y objetivos claros, ética, responsabilidad y compromiso, enfatizado en la gestión estratégica del conocimiento, la planificación institucional, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Destaca la gestión efectiva del talento humano, la implementación de medidas complementarias y un enfoque continuo en indicadores, resultados e impactos.

6.4 Un sistema de monitoreo de la contratación pública que realiza la Universidad de Costa Rica, no solo robustecería la información estratégica relacionada, sino fortalecería la innovación en la materia y potenciaría los avances de la entidad en el área. Tal fortalecimiento se percibe clave para el desarrollo de mecanismos de acción conjunta y cooperación organizacional orientados a que la institución mejore su posición en el mercado nacional e internacional, brindando una estructura más sólida y competitiva en la gestión y la administración de los contratos públicos.

7. REFERENCIAS

- Albornoz, L. A., y Herschmann, M. (2008). Observatorios de información, comunicación y cultura: balance de un proceso iberoamericano. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires, Argentina:

Sociedad Informacional.

Aria, M., y Cuccurullo, C. (2017). Bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of Informetrics*, 11(4), 959-975. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016). Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>

Bernal, R., San-Jose, L., y Retolaza, J. L. (2019). Improvement Actions for a More Social and Sustainable Public Procurement: A Delphi Analysis. *Sustainability*, 11(15), 4069. <https://doi.org/10.3390/su11154069>

Campos Loaiza, S. (2018). Creación de un observatorio de compras públicas en la Universidad de Costa Rica. Trabajo Final de Investigación Aplicada para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Administración Universitaria. Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, Maestría en Administración Universitaria. Ciudad Universitaria Lic. Rodrigo Facio Brenes, Montes de Oca, San

José, Costa Rica.

Castillo, S. (2010). Taller de planificación de adquisiciones y consultorías para proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San Salvador, El Salvador.

Comisión Europea. (2011). Hacia un mercado europeo de contratación pública más eficiente. Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, COM- 15 final, 27 de enero, Bruselas, Bélgica.

Constitución Política de la República de Costa Rica [Const]. Artículo 11. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Contraloría General de la República. (2020). Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de Planificación Institucional, Ejecución y Evaluación Presupuestaria en la Universidad de Costa Rica. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020020968.

Devinney, T., Midgley, D., y Soo, CH.W. (2018). The Process of Knowledge Creation in Organizations, University of New South Wales - INSEAD (Francia), <http://www.unsw.edu.au>.

Díaz, J. M., Martínez, A. C. i., Caldés, R. G., y Carranza, J. C. (2022). Corruption risk analysis in local public procurement: A look at the Àrea Metropolitana de Barcelona. En *International Review of Administrative Sciences*.

- SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/00208523221126860>
- Erridge, A., y Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: Building social capital through supply relations. En: *Public Administration* (Vol. 80, Número 3, pp. 503-522). WILEY. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00315>
- Fundación DEMUCA. (2009). Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica.
- Gómez Foronda, S. (2021). Organizaciones inteligentes. Penguin Random House Grupo Editorial, Madrid, España: Editorial B de Bolsillo (ediciones B).
- Guleria, D., y Kaur, G. (2021). Bibliometric analysis of ecopreneurship using VOSviewer and RStudio Bibliometrix, 1989–2019. *Library Hi Tech*, 39(4), 1001-1024. <https://doi.org/10.1108/LHT-09-2020-0218>
- Howells, L., Parfitt, S., Robinson, S., y Sarter, E. K. (2020). New development: Myth or reality? The public sector's growing appetite to procure from the third sector. En: *Public Money & Management* (Vol. 40, Número 2, pp. 170-173). Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1667683>
- Huntington, S. P. (2014). El orden político en las sociedades en cambio. Centro para los Negocios Internacionales. Harvard University.
- Kauppi, K., y van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and Honest Incompetence-Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. En: *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 25, Número 3, pp. 953-979). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut081>
- Martins de Almeida, A. A., y Sano, H. (2018). Purchasing function in the public sector: Challenges to promote agility in electronic reverse auctions. En: *Revista de Administração Pública* (Vol. 52, Número 1, pp. 89-106). Fundacao Getulio Vargas, Editora. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>
- Miranzo Diaz, J., Cerrillo i Martinez, A., Galindo Caldes, R. y Castro Carranza, J. (2022). Corruption risk analysis in local public procurement: A look at the Area Metropolitana de Barcelona. En *International Review of Administrative Sciences*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/00208523221126860>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). Estudio de gobernanza pública Cos-

- ta Rica. Buena gobernanza. Del proceso a los resultados. Versión original publicada bajo el título: Costa Rica: Good Governance, from Process to Results, Paris, France.
- Palomares, R. C., Signes, E. S., y Hernández, J. A. (2022). The need for guaranteed social and labour compliance clauses in public contracts: An approach to the Spanish case. En: *Journal of Infrastructure, Policy and Development* (Vol. 6, Número 2). EnPress Publisher, LLC. <https://doi.org/10.24294/jipd.v6i2.1651>
- Palos-Sánchez, P. R., Baena-Luna, P., Badicu, A., y Infante-Moro, J. C. (2022). Artificial Intelligence and Human Resources Management: A Bibliometric Analysis. *Applied Artificial Intelligence*, 36(1), 2145631. <https://doi.org/10.1080/08839514.2022.2145631>
- Pamučar, D., Mihajlović, M., Obradović, R., y Atanasković, P. (2017). Novel approach to group multi-criteria decision making based on interval rough numbers: Hybrid DEMATEL-ANP-MAIRCA model. En *Expert Systems with Applications* (Vol. 88, pp. 58-80). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2017.06.037>
- Panades-Estruch, L. (2021). Public-Private Partnerships in transport: A critical assessment of the Caribbean. En *PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY-AN ASIA-PACIFIC JOURNAL* (Vol. 24, Números 1, SI, pp. 61-75). EMERALD GROUP PUBLISHING LTD. <https://doi.org/10.1108/PAP-02-2021-0004>
- Pashev, K. V. (2011). Corruption and Accession. En: *Public Management Review* (Vol. 13, Número 3, pp. 409-432). Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.553270>.
- Pérez, Fernández de Velasco, J.A. (2004). *Gestión por procesos. Cómo utilizar ISO 9000:2000 para mejorar la gestión de la organización*. ESIC Editorial: Madrid, España.
- Phelan, M. (2007). La red observatorios locales de Barcelona-España: un estudio de casos para diseñar una propuesta nacional. *Revista venezolana de sociedad y antropología*. Vol. 17, N.º48, Mérida.
- Plataforma del Voluntariado de España. (2010). *Observando observatorios ¿Nuevos agentes en el tercer sector?* Madrid, España: Ediciones PVE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*. Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile.
- Public Works and Government Services of Canada. (2014). *The Government of Canada Acquisitions System*. Conferencia Sub Regional y Taller en el Caribe. Trinidad y Tobago.

- Ribeiro, C. G., Jr, E. I., Rauen, A. T., y Li, Y. (2018). Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. En: *Development Policy Review* (Vol. 36, pp. O360-O377). Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1111/dpr.12301>
- Rojas-Sánchez, M. A., Palos-Sánchez, P. R., y Folgado-Fernández, J. A. (2022). Systematic literature review and bibliometric analysis on virtual reality and education. *Education and Information Technologies*. <https://doi.org/10.1007/s10639-022-11167-5>, San José, Costa Rica.
- Segovia, R. (15 - 16 de febrero de 2018). La contratación pública en Latinoamérica [Discurso principal]. Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, Argentina.
- Semanario Universidad. (2018). Cuatro de cada diez instituciones públicas siguen fuera del sistema digital para compras estatales. País. Edición 2245. Del 12 al 15 de septiembre de 2018. San José, Costa Rica.
- Spacek, D., y Spackova, Z. (2023). Issues of e-government services quality in the digital-by-default era—The case of the national e-procurement platform in Czechia. En *JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT* (Vol. 23, Número 1, pp. 1-34). EMERALD GROUP PUBLISHING LTD. <https://doi.org/10.1108/JOPP-02-2022-0004>
- Tabish, S. Z. S., y Jha, K. N. (2011). Analyses and evaluation of irregularities in public procurement in India. En: *Construction Management and Economics* (Vol. 29, Número 3, pp. 261-274). <https://doi.org/10.1080/01446193.2010.549138>
- Vonortas, S.N., Bathia, P., y Mayer, D.P. (s.f.). *Public Procurement and Innovation in the United States*. The George Washington University. Center for International Science and Technology Policy. Final Report. Washington DC, United States.



**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE COMPARATIVA DA EXPERIÊNCIA MOÇAMBICANA**

Artur Silasse Chichava Júnior, M.A.¹

Lisete Felismina Matusse, M.A.²

Judy Sucá³

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Ph.D.⁴

Clasificación PUBLINDEX - MINCIENCIA: Estudio de caso.

Recibido: Febrero 2022

Aceptado: Agosto 2023

Resumo:

Este estudo buscou compreender o estágio da transparência pública em Moçambique. Como fundamentação teórica, apresenta algumas transformações recentes no campo da Administração Pública visando sua modernização, discute a transparência e o acesso à informação como estratégias que levam a novas formas de interação entre governos e sociedade e analisa a emergência da Accountability. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que recorreu à fontes de dados secundárias de diferentes organismos internacionais e países para traçar comparações sobre as estratégias de promoção

1. Artur Silasse Chichava Júnior, M.A. in Public Administration, University A Politécnica de Moçambique, civil servant of the Federal Government of Mozambique, Maputo, Mozambique.

2. Lisete Felismina Matusse, M.A. in Public Administration, University A Politécnica de Moçambique, civil servant of the Federal Government of Mozambique, Maputo, Mozambique.

3 Judy Sucá, M.A. in Public Administration, University A Politécnica de Moçambique, civil servant of the Federal Government of Mozambique, Maputo, Mozambique.

4. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Ph.D., Associate Professor, Postgraduate Program in Management Head of Research Center on Ethics and Social Management (NUPEGS) Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte - Minas Gerais – Brazil.

da transparência pública implementadas pelo Estado Moçambicano. Concluiu que apesar de ter sido introduzida recentemente a Lei de Direito à Informação, fundamento básico para a transparência, Moçambique enfrenta enormes desafios para aproximar os cidadãos à gestão pública. O incumprimento dos prazos de tempo de resposta às solicitações de informação, o desconhecimento da legislação, a quase inexistência de transparência activa, bem como a falta de comprometimento político para com a transparência são os maiores desafios nacionais para que haja uma gestão pública aberta em Moçambique.

Abstract

This study sought to understand the stage of public transparency in Mozambique. As a theoretical basis, it presents some recent transformations in the field of Public Administration aiming at its modernization, discusses transparency and access to information as strategies that lead to new forms of interaction between governments and society and analyzes the emergence of Accountability. This is a qualitative research, which used secondary data sources from different international organizations and countries to draw comparisons on the strategies to promote public transparency implemented by the Mozambican State. It concluded that despite the recent introduction of the Right to Information Law, a basic

foundation for transparency, Mozambique faces enormous challenges in bringing citizens closer to public management. Non-compliance with the deadlines for responding to requests for information, ignorance of the legislation, the almost non-existence of active transparency, as well as the lack of political commitment to transparency are the biggest national challenges for an open public management in Mozambique.

Palavras-chaves: Transparência Pública. Acesso à Informação. Accountability. Moçambique.

Keywords: Public Transparency. Access to information. Accountability. Mozambique.

Introdução

A mudança do paradigma do modelo de desenvolvimento proposto por John Maynard Keynes trouxe uma nova forma de gerir o erário público. Keynes propôs uma intervenção do Estado em todos os setores a fim de prover, dentre outros, o pleno emprego, educação e saúde aos cidadãos (TAVEIRA, 2010). Trata-se de um modelo de gestão pública que viera a entrar em crise profunda na medida em que o Estado não conseguia garantir o Bem-Estar para todos os cidadãos (GUERRA et al., 2012).

Foi nesse contexto que, no início da década de 1980 com a ascensão de Margareth Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos

de América (EUA), começou-se com as privatizações e, conseqüentemente, redução da intervenção estatal (TAVEIRA, 2010; GUERRA et al., 2011; SARAIVA, 2000). A esta forma de gestão pública, muitos doutrinadores do Estado conferem-no a denominação de Neoliberalismo, que ocorre simultaneamente com o chamado processo de globalização (GUERRA et al., 2012). Outrossim, com esta mudança de modelo de gestão, ocorre igualmente o rompimento com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão pública (GUIMARÃES, 2000; TAVEIRA, 2010).

Vale ressaltar que, neste novo paradigma, muitos países passam a promover um processo democrático ao bojo da máxima divulgação de informação (SEDIYAMA, 2014). E como corolário disso, em inícios da década de 1980 a transparência passou a ser uma inquietude para a gestão pública. Para os governantes, o conceito de democracia passou a demandar o dever de prestação de contas sobre as suas acções do Estado perante à sociedade que lhes outorga o poder, e para os cidadãos, passou-se a demandar-se uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes (ROCHA, 2013).

Actualmente, a transparência na gestão pública desperta interesse em muitos pesquisadores. Fenômenos

como a participação dos cidadãos na definição orçamentária, os mecanismos de prestação de contas ao cidadão e o direito de acesso à informação pública tem despertado interesse de pesquisadores do campo da Administração Pública, de forma geral e nos estudos da transparência pública, de modo particular.

Em Moçambique, estudos sobre a transparência na gestão pública são ainda incipientes. Embora o Artigo 48 da Constituição da República (CRM) determine que “Todos os cidadãos têm direito à informação”, a lei específica para a operacionalização deste direito fundamental só foi aprovada aos 31 de Dezembro de 2014 através do Decreto 34/2014.

Este estudo objetiva discutir o estágio da transparência em Moçambique à luz da Lei Nacional de Direito à Informação. Ademais, faz comparação das práticas moçambicanas com outros países, visando identificar as diferenças e semelhanças das leis e os mecanismos que a adotam para garantir o direito à informação aos cidadãos.

Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa de carácter qualitativo e com orientação para a pesquisa participante, visto que parte da equipe de autores faz parte da burocracia moçambicana. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e análise de dados secundários relacionados à transparência pública, participação

popular nas políticas públicas e o processo de Accountability nesse país africano.

A análise comparative de políticas públicas e contextos subnacionais também se soma às estratégias metodológicas adotadas. No presente artigo, a comparação entre a trajetória histórica e realidade sociopolítica e econômica de Moçambique e do Brasil serve como esteio para a compreensão dos desafios da democratização da relação entre Estado e sociedade civil a partir do acesso à informação. Esse recurso analítico permitiu avançar na compreensão de como se dá a difusão de políticas orientadas para a transparência pública e accountability em países que, a despeito de expressivas diferenças sociohistóricas, culturais, políticas e econômicas, são marcados por aproximações relevantes, como a lusofonia, a experiência histórica como colônias portuguesas e a ocorrência de períodos de autoritarismo em sua trajetória como povo e nação.

As sessões subsequentes a esta introdução, apresentam o marco teórico que sustenta a pesquisa, com destaque para os temas da modernização do Estado, da transparência pública, do direito à informação e da Accountability. Essa teorização se dá sobretudo pelo diálogo com a produção e abordagens provenientes do contexto latinoamericano e brasileiro sobre os temas teóricos centrais do estudo, visto que são realidades nacionais

e estatais marcadas pelos desafios de modernização do Estado em contextos de redemocratização recente, desigualdades socioeconômicas e políticas persistentes e influência de agências internacionais sobre os modelos de gestão governamental. Após essa discussão teórica, na sessão Percurso Metodológico, são apresentadas as estratégias de pesquisa adotadas e discutidas suas implicações para a análise dos dados. Na sessão intitulada Lei de Direito à Informação em Moçambique, problematiza-se a transparência pública no país, os esforços para modernização da relação entre Estado e sociedade civil a partir de fundamentos democráticos de organização do Estado e os desafios encontrados nesse país africano. Nas considerações finais, faz-se um balanço dos avanços e dos pontos que ainda demandam esforços tanto da burocracia pública quanto da sociedade civil para o avanço da transparência em Moçambique e são apontadas novas agendas de pesquisa, com destaque para o aprofundamento do diálogo investigativo entre África e América Latina.

Administração Pública: tendências e tensões em busca de modernização

O Estado de Bem-Estar social surge como resposta política à crise ocorrida após a Segunda Guerra Mundial causada pelo choque de petróleo (CARINHATO,

2008). Teve a sua génese nos EUA e Europa sob influência das ideias de Keynes (FERNANDES, 2008:16). Porém, foi Roosevelt que, sob ponto de vista prático, introduziu os padrões do Estado de Bem-Estar social, conforme relata BRENDLER (2006).

Sob ponto de vista teórico, este modelo de gestão pública foi inspirado pelos fundamentos da obra de John Maynard Keynes, intitulada Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, na qual o autor estabelecia as proposições de um Estado intervencionista, preocupado com a busca do pleno emprego, fixação de um salário nominal e investimentos para proporcionar saúde, habitação, educação e outros direitos sociais que entendia que deveriam ser assegurados ao cidadão pelo Estado (KEYNES, 1996).

Além dos EUA, outros países, considerados avançados económica e politicamente, adoptaram o modelo de Keynes sob impulso de partidos social-democratas ou trabalhistas (FERNANDES, 1995). Um dos diagnósticos que fundamentavam essa adoção advinha da crença de que o capitalismo estava constantemente ameaçado por ciclos de depressão económica e, por essa razão, a participação do Estado na economia era fundamental para a correcção das falhas que o sistema apresentava ao mercado (FREITAS; STADUTO & SKIKIDA, 2004).

Todavia, o modelo de Keynes

começou a entrar em colapso na década de 1970, quando houve o chamado “Choque do Petróleo” no mercado internacional, facto que levou diversos países a apresentar quedas no ritmo de crescimento, aumento do desemprego e do índice de inflação (HAYEK, 1977; GUERRA et al. 2012; FERNANDES, 1995; ANDERSON, 1995). A crise ficou ainda mais aguda com o aumento do número de pessoas que eram assistidas. Essa situação fez com que o modelo keynesianismo não fosse capaz de administrar as crescentes expectativas com relação a Política de Bem-Estar (FERNANDES, 1995).

Historicamente, o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Sob ponto de vista simbólico, representava uma reacção teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar (ANDERSON, 1995; PERREIRA, 2004; HOPE, 2000:120). Para os neoliberais, a liberdade de mercado seria a chave para evitar a concentração do poder e gerar desenvolvimento em diferentes dimensões da vida social. Com o governo tendo poder limitado e descentralizado, resumindo-se à regulação económica, o esperado pelo ideário neoliberal é que a riqueza económica acumulada gerasse um efeito transbordamento para a educação, saúde e qualidade de vida em geral (FRIEDMAN, 1982; FERNANDES, 1995).

Concomitante com o triunfo do neoliberalismo, surgiu um novo paradigma de gestão pública denominado Nova Administração Pública - NAP (GUERRA, et al. 2012, OLIVEIRA; SANT'ANNA & VAZ, 2010). O termo Nova Administração Pública foi usado pela primeira vez por Christopher Hood numa aula inaugural na London School of economics (LSE) para se referir à um conjunto de doutrinas administrativas similares em ascendência no final dos anos 1970 (SEABRA, 2001).

Não obstante, para o alcance destes objectivos, este novo paradigma de administração pública deveria estar atrelado à redução no crescimento do Estado; terciarização e privatização dos serviços outrora oferecidos pelo Estado; a adopção das novas tecnologias de informação; e a cooperação entre os países para a partilha de uma agenda pública comum, constituindo-se em princípios fundamentais da NAP (GUERRA et al. 2012).

Os preceitos do novo paradigma de gestão pública tem por finalidade melhorar os serviços oferecidos à população, aumentando a sua participação nas decisões públicas e fornecendo-a uma maior transparência sobre a gestão dos bens públicos (DIAS, 2008). Todavia, para que eles sejam efectivos, deve-se transformar as estruturas burocráticas e hierarquizadas em organizações flexíveis, autónomas e empreendedoras (BRESSER-

PERREIRA, 1996), o que demanda o rompimento com os modelos tradicionais de administração e a introdução de uma nova cultura de administração pública (GUIMARÃES, 2000), que favoreça a cidadania e a expressão da sociedade civil (SARAIVA, 2000; KLIKSBURG, 1994; SOUSA et al. 2013).

Ademais, é importante o desenvolvimento nos servidores públicos de uma consciência de comprometimento em prol da construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as exigências de um mundo de mudanças (SARAIVA, 2000). Apesar das mudanças sociais rápidas, deve-se repensar os modelos organizacionais vigentes na gestão pública (KLIKSBURG, 1992).

Transparência Pública e Direito de Acesso à Informação

A transparência é um elemento de comunicação entre o cidadão e o agente público; é um contrato social tácito em que na perspectiva da clássica teoria da agência, o cidadão delega ao agente público uma actividade de interesse e monitora sua realização (ALVES, 2015). LYRIO (2016) corrobora a visão de ALVES (2015) ao defender que a transparência é um factor chave para reforçar a democracia e lutar contra a corrupção (LYRIO, 2016).

Do ponto de vista de génese, a transparência surgiu com o pensador John Locke através da sua ideia de fim da “razão de Estado”, justificativa utilizada para diversas acções estatais que prescindiam de explicações ao público (ANGÉLICO, 2012). Actualmente, o conceito de transparência extrapola à meras explicações ao público sobre os actos governamentais e públicos. O termo é visto como um fundamento indispensável para superar as assimetrias de informação entre o Estado e o cidadão (SEDIYAMA et al. 2014). É condição necessária, embora não suficiente, para a efectivação de qualquer ordem democrática, na medida em que, só há controle efectivo dos governantes se seus actos forem adequadamente informados à sociedade (LOUREIRO, 2008).

Na Nova administração Pública há estímulo à transparência, pois um dos seus objectivos essenciais tem que ver com a divulgação dos actos governamentais ao cidadão e contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigiar e desenvolver a noção de cidadania (PIRES et al., 2013). A Promoção da transparência e do acesso à informação são considerados medidas fundamentais para o fortalecimento das democracias modernas uma vez que possibilitam que o poder público seja exercido de forma aberta e à vista do cidadão e dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar o controle da gestão daquilo que é público (SEDIYAMA et al.,

2014). Para tal, a criação de mecanismos institucionais de prestação de contas é condição crucial para o funcionamento do governo democrático, tanto quanto das instituições representativas (DAHALL, 1997apud LOUREIRO, 2008). O combate à corrupção, a defesa dos direitos humanos, a melhoria do debate público e o reforço da participação cidadã, são algumas das promessas possíveis de serem realizadas se tais mecanismos de transparência forem disponibilizados e utilizados de maneira adequada (ANGÉLICO, 2012).

Os países que buscam promover o processo democrático de acesso às informações sobre a gestão pública têm abordado de forma crescente as discussões sobre a transparência (SEDIYAMA et al. 2014). A despeito da busca da promoção do processo democrático de acesso à informação pública, ressalta-se que “a verdadeira transparência está na possibilidade da sociedade obter e interpretar a informação completa, oportuna e confiável sobre a gestão pública e conduta dos servidores públicos” (GRAU et al. 2005:49)

Segundo Pinho (2012) para que os governos sejam transparentes e efectivamente democráticos é preciso instaurar mecanismos que forcem a prestação de contas das informações de cada órgão [...] além da criação de índices de transparência para avaliação de cada área governamental (PINHO, 2012).

Accountability

O termo Accountability tem origem em meados da década de 1980, nos países de língua inglesa e não tem uma definição única (SEDIYAMA et al. 2014). É um termo da língua inglesa, sem tradução exacta para a língua portuguesa, mas que pode ser entendido como o acto de prestação de contas de forma responsável (CRUZ et al. 2012).

Charles D. Kenney na sua obra *Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America* refere que a expressão tenha sido utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos da América por Samuel Willians, em 1794 com a sua publicação *The Natural and Civil History of Vermont*, na qual abordou a questão da falta de prestação de contas e responsabilização nos moldes similares dos de hoje (KENNEY, 2000).

Em termos conceituais, Accountability é um conjunto de mecanismos que forçam os gestores, servidores e agentes públicos a prestarem contas de suas acções, para que estas obedeçam aos princípios institucionais de um Estado democrático (SANO, 2003).

Sob ponto de vista de finalidade, a Accountability tem o intuito de fazer com que os governos respondam os anseios da sociedade e contribuam para uma

actuação responsável (LUNKES, 2015:91). Porém, a Accountability vai além de uma mera publicação de um relatório anual com dados de projectos e informações contáveis, mas também representa uma postura de responsabilidade que se exercita no quotidiano da gestão, frente à públicos internos e externos” (FALCONER 1999:19 apud CRUZ et al. 2012). Outrossim, para que a Accountability seja afectivo é necessário que haja um comprometimento político para com a gestão pública aberta sob pena de transparecer uma ferramenta coersiva (CRUZ et al. 2012). Em democracia, a Accountability deve ser entendida em dupla obrigação”[...] dos governantes, de prestar contas das suas acções perante a sociedade que lhes outorga o poder; e dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes” (ROCHA, 2013:97).

A tarefa mais importante dos regimes democráticos tem que ver com a necessidade de desenvolvimento de formas e instrumentos de Accountability, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que não permitam ao cidadão controlar o exercício do poder (ROCHA, 2013) tudo porque a Accountability governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da actuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade (CRUZ et al. 2012).

A Accountability é dividida em dois tipos: horizontal e vertical. A Accountability horizontal é caracterizada pela existência de órgãos fiscalizadores e reguladores do poder público enquanto que, a Accountability vertical não considera outros meios de responsabilização e fiscalização das acções do gestor público, tais como fóruns, orçamentos participativos, e-governo etc, (O'DONNELL, 1998). Contudo, não existe nenhum consenso em torno dos elementos constituintes da Accountability vertical, mas é notório que a prestação de contas sobre as acções públicas é um elemento central nesse quesito (BODART, 2015).

Contudo, vale salientar que, sem a Accountability horizontal, a Accountability vertical pode ser comprometida, uma vez que a dificuldade ao acesso das informações públicas pode impossibilitar o maior acompanhamento das acções da gestão pública pelos cidadãos (BODART, 2015). Todavia, de um modo geral, para a prossecução dos preceitos fundamentais da Accountability, transparência e do direito de acesso à informação, a Internet assume uma importância fundamental porque ela proporciona aos governantes uma oportunidade única para o desenvolvimento de canais de relacionamento com a sociedade, criando novos serviços, com melhor qualidade, menor custo e viabilizando potencialmente ao cidadão a participação de forma mais efectiva na administração pública

(MENEZES, 2006).

Percurso Metodológico

No presente estudo foi adoptada a estratégia de pesquisa qualitativa (GODOY, 1995). Sendo que em termos de propósito, o estudo foi essencialmente descritivo, na medida em que, caracteriza os vários cenários subjacentes à garantia do direito à informação ao cidadão em Moçambique, Brasil, África do Sul, Suécia, Estados Unidos de América e Uganda.

Para conferir fiabilidade aos nossos dados, foram adoptados múltiplos casos. Com a escolha de múltiplos casos pretendíamos encontrar evidências inseridas em contextos diferentes (STAKE, 2005). Ademais, foram aplicados procedimentos mais apurados e despendido mais tempo no processo de colecta de dados quer no Brasil, quer ainda em Moçambique e foram, ademais, replicadas as mesmas questões em ambos casos (STAKE, 2005). Outrossim, empregamos diversos instrumentos como forma de conferir validade ao estudo e evitar que ficasse subordinado à subjectividade dos pesquisadores (YIN, 2010). Foram aplicadas entrevistas aos responsáveis pelo sector de transparência (caso do Brasil), através das quais se procurou como é disseminada a informação sobre a gestão pública. Optamos pelas entrevistas

porque é uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso (YIN, 2010).

A despeito dos dados acima, no presente estudo adoptamos a triangulação de dados como principal estratégia a compreensão mais aguçada da implementação da Lei de direito à informação. A triangulação de dados permitiu-nos cruzar, comparar e avaliar diferentes cenários da aplicação da Lei de Direito à Informação à volta do mundo. Analisamos cenários de seis países aleatoriamente com as excepções do Brasil e Suécia que cujas escolhas foram intencionais. A escolha do Brasil tem que ver primeiro, com a proximidade cultural, incluindo a língua, para além da facilidade que se tem para colher os dados apriori, pelo contacto com investigadores brasileiros que actuam na docência em Moçambique. Já a escolha da Suécia tem que ver fundamentalmente com o facto de ser o primeiro país a aprovar uma Lei de Direito à Informação em 1766 e depois de centenários figurar como um dos países mais transparentes do mundo.

Para o caso de Moçambique, basicamente os dados foram recolhidos dos documentos (Lei de Direito à Informação) e dos estudos já realizados por instituições da sociedade civil sobre a transparência e o direito de acesso à informação.

Lei de Direito à Informação em Moçambique

Historicamente, o direito de acesso à informação pública é um tema relativamente novo no cenário internacional. Em Moçambique, está em fase de consolidação (PAES, 2011). Há 20 anos atrás, somente 10 países no mundo tinham aprovado a lei que garante aos cidadãos o direito de acesso à informação pública governamental (PAES, 2011; ANGÉLICO, 2012). Em 2007, este número passou para 52 países (PAES, 2011). E três anos mais tarde, isto é, em 2010, o mundo já contava com 90 países com leis nacionais de Direito a informação (ANGÉLICO, 2012).

Vale salientar que, conforme a UNESCO (2010) o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento” [...] e leva ao “empoderamento da população” e, conseqüentemente, à uma “participação qualificada na vida da sociedade”, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos (ANGÉLICO, 2012).

Não obstante, o acesso à informação pública não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população (LOPES, 2007). A efectivação do direito a informação é ainda mais complexa, na medida em que demanda a adopção de políticas públicas conducentes à promoção do acesso à informação e a proteção contra a negação do provimento da informação de interesse público por parte dos órgãos visados pela lei (PIRES et al. 2013:134).

A primeira lei de direito de acesso à informação pública surgiu no século XVII, mais precisamente em 1766 na Suécia, no período chamado “Era da Liberdade” (ANGÉLICO, 2012). A segunda só surgiu 185 anos depois, em 1951, três anos após a Declaração Universal dos Direitos

Humanos, na Finlândia. O terceiro país a adoptar a lei de direito de acesso a informação, foram os Estados Unidos de América através do Freedom of Information Act (Foia) em 1966 (ANGÉLICO, 2012; PAES, 2011).

Em Moçambique, o Direito de Acesso a Informação é protegido pela alínea 1 do Artigo 48 da CRM, o qual determina que: “Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o

direito à informação” (MOÇAMBIQUE, 2004). Porém, a Lei específica do Direito de Acesso à Informação é garantida pelo Decreto nº 31/2014 de 31 de Dezembro e regulado pelo Decreto nº35/2015 de 31 de Dezembro. O regulamento da Lei de Direito à Informação é preponderante para uma efectiva transparência, pois, a falta de previsão, em lei específica, de dispositivos que garantam a qualidade ao conteúdo da informação disseminada ou a sua organização acabaria por fragilizar o direito de acesso a informação (PAES, 2011).

Tabela 1 - Principais Aspectos da Lei Moçambicana de Direito à Informação

Dimensões	Conteúdo da Lei
Os Princípios da Lei	<ul style="list-style-type: none">i) Máxima divulgação de toda a informação de interesse público;ii) transparência da actividade de entidades públicas e privadas;iii) permanente prestação de contas aos cidadãos;iv) administração pública aberta;

	v) permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública (art. 4);
Informações que devem ser divulgadas	i) Organização e funcionamento dos serviços e conteúdos de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades do cidadão; ii) plano de actividades e orçamento anuais, bem como os respectivos relatórios de execução; iii) relatórios de auditoria, inquéritos, inspecção e sindicância às suas actividades; iv) relatórios de avaliação ambiental; v) actas de adjudicação de quaisquer concursos públicos; vi) contratos celebrados, incluindo a receita e a despesa neles envolvidas (art. 6);
Meios que devem ser usados para a disseminação das informações	i) Boletim da República; ii) os meios de comunicação social impressos; iii) radiofónicos e televisivos; iv) página da Internet; e v) afixação em lugares de estilo (art. 6);
Prazo de resposta	As respostas as informações solicitadas devem ser dadas num prazo máximo de vinte e um dias, a contar da data de entrada do pedido (art. 16);
Custo do pedido ou recepção da informação solicitada	A disponibilização da informação é gratuita, excepto se implicar a reprodução, a declaração autenticada e a passagem de certidão, casos em que está sujeita a taxas (art. 17);
Restrições e limites de acesso a informação	O direito à informação pode ser restringido, condicionado ou limitado quando a informação solicitada tenha sido classificada como segredo de Estado, secreta, restrita e confidencial (art. 20);
Responsabilização pelo incumprimento	Compete ao Governo regulamentar a presente Lei e a criação da entidade responsável pelo seu cumprimento, no prazo de 180 dias, contados da data [31 de Dezembro de 2014] da sua publicação (art. 43).

Apesar de Moçambique ter introduzido esta importante Lei em 2014, um ano depois, em 2015 o Centro de Integridade Pública publicou um estudo sobre transparência de governos de 102 países. No ranking, Moçambique foi considerado um país não transparente ao obter 28 dos 100 pontos possíveis (CIP,

2015).

A tabela 2, Quadro Comparativo da Aplicação da Lei de Direito à Informação, é feita uma contraposição dos mecanismos, deveres legais, medidas de promoção e sanções ligadas à implementação e exercício da Lei de Direito à Informação em diferentes países:

Tabela 2 - Quadro Comparativo da Aplicação da Lei de Direito à Informação

País	Mecanismos de solicitação	Dever de publicar	Sanções	Medidas promocionais
Moçambique	Solicita-se ao órgão que detém a informação	A Lei prevê o dever de publicar	Não prevê quaisquer sanções	Não prevê quaisquer medidas promocionais
África do Sul	Faz-se a solicitação ao Chefe de informação	A Lei não prevê.	É crime punível até 2 anos de reclusão	A Lei prevê medidas de promoção do acesso
Uganda	Solicita-se ao órgão que detém a informação	Não prevê	Multa de até 11.50 \$ ou 3 anos de reclusão	Limitadas, cabendo ao responsável garantir a acessibilidade do registos
Brasil	Solicita-se ao órgão que detém a informação	A Lei prevê o dever de publicar	As sanções vão desde a suspensão, podendo até responder por improbidade administrativa.	Prevê
Suécia	Solicita-se ao órgão que detém a informação	Não prevê	Não prevê	Não prevê
EUA	Solicita-se ao órgão que detém a informação	Prevê como obrigatório	Não há clareza, dependendo de cada caso	Não prevê

Fonte: adaptado de Mendel (2009).

Vale notar que, as leis de direito à informação de Moçambique e dos EUA prevê o dever das instituições públicas de todas as informações de interesse público em várias plataformas. Não obstante, à par da Suécia, a Lei moçambicana não prevê nenhuma sanção ao funcionário ou gestor público por dificultar o acesso às informações em caso de solicitação. Num cenário oposto, a África do sul e Uganda prevê sanções que podem chegar à 2 anos e 3 anos de reclusão respectivamente. Sob ponto de vista de medidas promocionais do direito de acesso à informação, quer a lei nacional, quer a sueca, quer ainda a dos EUA não prevêem a adoção de nenhuma medida que visa promover a Lei de Direito à Informação.

Considerações Finais

O presente estudo concluiu que Moçambique tem ainda enormes desafios para tornar efetiva a implementação da Lei de Direito à Informação. À título de exemplo, a não previsão legal de sanções à quem negue, destrua, danifique, altere, oculte e/ou adultere a informação contribui decisivamente para a fragilização da transparência pública no país. Conjugando esta lacuna (falta de sanção) com a não previsão de medidas de promoção da Lei de Direito à Informação, pode-se inferir que enquanto muitos países no mundo procuram abrir cada vez mais a administração pública, Moçambique

caminha na contramão. Não ser transparente significa em outras palavras que o poder político moçambicano não presta contas aos cidadãos que os outorga poder e ademais, agindo assim, enfraquece o debate público, a participação cidadã na vida do país e estimula a ocorrência de práticas de corrupção.

A vontade política figura neste momento como a melhor alternativa para a saída do país deste cenário. Só para citar algum exemplo, o Brasil já introduziu um novo conceito de transparência, o da transparência ativa, ou seja, mais do que responder aos preceitos que a lei de direito à informação preconiza, publica todas as informações que julga de interesse público antes que este as solicite. Dito de outra forma, o Brasil já se antecipa às demandas informacionais e compreendeu que as leis de direito à informação são em outras palavras uma derrota à qualquer Estado uma vez que, não seriam necessárias se os governos informassem aos cidadãos dos atos que realizam em seu nome. Conforme advoga Campos (2013), se os anjos governassem os homens, não seriam necessários controles externos nem internos sobre o governo (CAMPOS, 2013).

Em suma, não existe nenhuma explicação democraticamente fundamentável para a não abertura da Administração Pública em Moçambique, pois o governo que atua próximo do cidadão e à este informar tempestivamente

sobre os seus actos terá maiores chances de ser reoutorgado poder no sufrágio seguinte uma vez que o histórico da sua governação será conhecido.

A presente investigação procurou, através da análise comparativa de políticas públicas e de contextos subnacionais, compreender os desafios em Moçambique para o aprofundamento das políticas de acesso à informação, transparência pública e accountability. A análise através da comparação com a experiência brasileira se mostra uma ponderosa estratégia metodológica, na medida em que, apesar de diferenças sociohistóricas, políticas e económicas expressivas, Brasil e Moçambique guardam também semelhanças que constituem o substrato para a institucionalização da transparência pública. São espaços nacionais marcados pela desigualdade profunda, vivenciam a experiência de serem ex-colónias portuguesas e tem sua trajetória histórica marcada por períodos de autoritarismo.

Espera-se que com a presente discussão novas agendas de pesquisa possam se desenvolver através da comparação da difusão de inovações no campo da Administração Pública em diferentes países africanos e outros contextos nacionais, sobretudo os latinoamericano e brasileiro, visto que a proximidade entre países como Brasil e Moçambique tem se estreitado nos últimos anos, com o intercâmbio e difusão de diferentes agendas e desenhos de

políticas públicas para esse país africano. Esse contexto se constitui em um rico cenário para compreensão dos desafios de uma Administração Pública orientada para o aprofundamento da transparência e do controle social.

Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio da CAPES, CNPq, FAPEMIG e do Governo de Moçambique.

Referências

- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. Santa Catarina: Editora Unijui, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma da Administração Pública no Brasil. Personal page, 1996.
- BODART, C. N.; TORRES, K. R.; SILVA, R. S. Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 66, Jan./Jun. 2015.
- BRENDLER, K. M. Papel do Estado frente à evolução das pesquisas em material genético humano: fomentar ou coibir? Mestrado área de concentração em demandas sociais e políticas públicas. Santa Catarina, 2006.
- CRUZ, C. F. et al. Transparência da

- Gestão Pública Municipal. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 46(1):153-76, jan./fev., 2012
- FERNANDES, A. S.; BORGES, A. Ideias fora do lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil. VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política: São Paulo, v. 15 – n. 46 - Jul/Set. 2008.
- GODOY, A. St. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. v. 35, n. 2, p.57-63 Mar./Abr. 1995.
- GUERRA et al. Análise epistemológica da nova administração pública à luz de Kuhn e Popper. Revista do Mestrado em Administração da Universidade Potiguar. Ano IV, n. 1 - Out.2011/Mar. 2012.
- GUIMARÃES, T. A Nova Administração Pública e a abordagem da competência. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, Maio/Jun. 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas v.15 - n.47 - Out/Dez 2008.
- MARCONI, Maria de Andrade & Lakatos. Fundamentos de investigação científica. São Paulo, 2003.
- MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2a ed. Brasília. UNESCO, 2009
- MENEZES, Graziela Arakawa Freire De. A construção da política de Governoelectrónica na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo. Dissertação de Mestrado. Salvador, 2006
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOÇAMBIQUE. Constituição da República (2004). Constituição da República de Moçambique. Maputo, 2004.
- MOÇAMBIQUE. Decreto nº34/2014 de 31 de Dezembro, Lei de Direito à Informação. Maputo, 2014
- MOÇAMBIQUE. Regulamento nº35/2015 de 31 de Dezembro, Lei de Direito à Informação. Maputo, 2015
- NETO, Alberto Bracagioli; GEHLEN, Ivaldo Ivaldo & OLIVEIRA, De Lucio. Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. Revista do Serviço Público. Brasília. 62 (4): 407-423 Out/Dez 2011.

- PARREIRAS, T. A. S.; CARDOSO, A. M.; PARREIRAS, F. S. Governo eletrônico: uma avaliação do site da Assembleia legislativa de Minas Gerais. In: CINFORM, 5, 2004, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2004.
- PIRES, Atrícia Menezes et al. Transparência da Gestão Pública Municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo. Revista Estudos do CEPE. Santa Cruz do sul, n.38, p.131-160, Jul./Dez. 2013.
- PINHO, José Antônio Gomes De. Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012.
- PRODANOV, Cleber Cristiano & FREITAS, Erma Cesar De. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Constituinte necessária das sociedades democráticas. Revista da Faculdade de Administração e Economia. v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens Accountability. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília. v. 14 • n. 2 • p. 82 - 97 • Mai/Ago. 2011. ISSN: 1984-3925.
- SANTOS, Moacir José; CARNIELLO, Monica Franchi; OLIVEIRA, Edson Aparecido de Araújo Querido. Comunicação digital na gestão pública dos municípios da RMVP: acesso à informação, transparência e mecanismos de participação. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, 2013. ISSN 2317-5443
- SARAIVA, Luiz Alex Silva & CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. A Nova Administração Pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing? Revista de Administração Pública, 2000.
- SEABRA, Sérgio Nogueira. A Nova Administração Pública e mudanças organizacionais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2001.
- SEDIYAMA et al. Acesso à informação pública: o caso de uma Universidade Pública Federal de Ensino Superior. XXXVIII encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1255.pdf.
- SOUSA, Fábila Jaiany Viana De et al. Índice de Transparência Municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade: Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, Set./Dez. 2013. ISSN 2238-5320
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Lua Nova:

- São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2010.
- YIN, R. K. Applications of case study. Bookman, 2003.
- PERREIRA, William Eufrásio Nunes. Do Estado Liberal ao neoliberal. Natal, v. 1 - n. 1 - Jan/Jun, 2004.
- BAIRRAL, Maria Amélia da Costa; COUTINHO, Adolfo Henrique; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no sector público: uma análise dos resultados de gestão anuais de entidades públicas Federais no ano de 2010. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 49(3): 643-675, Mai/Jun. 2015.
- FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar: Padrões e crises. Revista de saúdecolectiva: Rio de Janeiro, 7(2): 129-147, 1997.
- OTRANTO, Célia Regina. O Neoliberalismo como proposta hegemónica. CPDA, n. 10, p. 11-18, 1999.
- CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, Reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. n. 3, ISSN: 1982-8004, 2008.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In Saber, E. e Gentili, P. Pós neocolonialismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra: São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, F. B; SANT'ANNA, A. S & VAZ, S. L. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 44(6):145375, Nov./Dez. 2010.
- GUMEDE, N.; DIPHOLO, K. B. Governance, Restructuring and the New Public Management Reform: South African Perspectives. Journal of Educational and Social Research MCSER Publishing. Rome, v. 4 n.6 Sep. 2014. ISSN 2239-978X ISSN 2240-0524.
- HOPE, Kempe Ronald. The new public management: context and practice in Africa. International Public Management Journal, Elsevier. 4 (2001) 119–134 Mar. 2001.
- LUNKES, R. J. et al. Transparência no sector público municipal: uma análise dos portais electrónicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio a decisão. Revista da CGU. Brasília. 7(10): 88-108, Jun/Jul. 2015.



América Latina y el Caribe: crisis, transformaciones y desafíos en el siglo XXI.
Latin America and the Caribbean: crisis, transformations, and challenges in the
Twenty-First Century.

Lorena Herrera-Vinelli¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA : Artículo de reflexión.

Recibido: Septiembre 2023

Aceptado: Noviembre 2023

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo central explicar y analizar los posibles desencadenantes estructurales de la crisis social y económica de América Latina y el Caribe en contextos de creciente globalización. Para ello, discute las principales aproximaciones sobre este concepto como elemento explicativo de las principales transformaciones, crisis y desafíos suscitados en la región durante el siglo XXI. Complementariamente, desde una perspectiva empírica el artículo pone en evidencia, por un lado, las recurrentes crisis de gobernabilidad como resultado de un rotundo rechazo a las decisiones de política pública adoptadas por gobiernos de turno que han desatendido las prioridades y demandas de la población, particularmente en la agenda social y económica. Por otro, reflexiona sobre la situación fiscal que han atravesado diversos países latinoamericanos, lo cual ha influido de manera directa sobre el incremento del endeudamiento de la región con instancias

¹ Lorena Herrera Vinelli es Doctora en Estudios Internacionales, Magíster en Relaciones Internacionales con Mención Seguridad y Derechos Humanos y Diplomado Superior en Relaciones Internacionales por FLACSO - Ecuador. Ingeniera en Comercio Exterior e Integración por la Universidad Tecnológica Equinoccial. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador). Su tesis de maestría fue publicada en el Perfil Migratorio del Ecuador de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y seleccionada en la categoría "Académicos" por la IV Escuela Regional MOST - UNESCO en Argentina en 2011. Sus contribuciones académicas se encuentran disponibles en:

<https://independent.academia.edu/LorenaHerreraVinelli>

tradicionales y no tradicionales, así como los nuevos desafíos que supone el resurgimiento de conflictos internacionales.

Palabras clave: crisis, globalización, gobernabilidad, política pública, endeudamiento, conflictos, poder.

Abstract

The central objective of this article is to explain and analyze the possible structural triggers of the social and economic crisis in Latin America and the Caribbean in contexts of increasing globalization. To do this, it discusses the main approaches to this concept as an explanatory element of the main transformations, crises and challenges that have arisen in the region during the 21st century. Additionally, from an empirical perspective the article highlights, on the one hand, the recurring crises of governance as a result of a resounding rejection of public policy decisions adopted by governments in power that have neglected the priorities and demands of the population, particularly on the social and economic agenda. On the other hand, it reflects on the fiscal situation that various Latin American countries have gone through, which has directly influenced the increase in the region's indebtedness with traditional and non-traditional entities, as well as the new challenges posed by the resurgence of international conflicts.

Keywords: crisis, globalization, governance, public policy, indebtedness, conflicts, power.

Introducción

En el escenario internacional contemporáneo se han consolidado crisis, transformaciones y desafíos crecientes para América Latina y el Caribe. Estos elementos han tenido un impacto en la agenda económica y social de la región como resultado de una diversidad de elementos. En ese sentido, el objetivo del estudio consiste en explicar y analizar los posibles desencadenantes estructurales de la crisis social y económica de ALC en contextos de creciente globalización, una región convulsa política, social y económicamente en los últimos años.

El presente artículo de reflexión se estructura de la siguiente manera. La primera parte, reflexiona en torno al marco teórico de la propuesta centrado en la globalización como un elemento explicativo de las principales transformaciones que se han suscitado en el siglo XXI y los desafíos que supone dicho fenómeno para América Latina y el Caribe. Se propone como argumento que además de su aproximación multidimensional, la globalización debe ser comprendida como una perspectiva multifacética dado el sinnúmero de variables y hechos que explican el escenario en que la misma tiene lugar; surgen así dinámicas de

globalización más contemporáneas y asociadas a problemas y desafíos comunes. Complementariamente, el artículo propone que la globalización implica un proceso multinivel complejo, en que los ámbitos domésticos, regionales y sistémicos están cada vez más interrelacionados entre sí, por lo tanto, incide y a la vez afecta a cada uno de estos niveles y su natural interrelación. La segunda parte, presenta la discusión de la propuesta a partir de una reflexión analítica y crítica sobre los posibles desencadenantes estructurales de la crisis social y económica en la región latinoamericana. En esta misma sección, serán incluidas las reflexiones finales del artículo, mismas que ponen en contexto que en el escenario de cambios, crisis y desafíos en los que está inmersa la región latinoamericana, resulta necesario construir y diseñar propuestas de política pública que además de involucrar los temas tradicionales de la agenda en el nivel sistémico, puedan incluir y a la vez expandir elementos positivos del proceso de globalización en el nivel regional e internacional y viceversa. Metodológicamente, el presente artículo aplica como técnica de sistematización y análisis la revisión documental de fuentes de información diversas como libros, artículos académicos, informes oficiales, notas de prensa, mismas que están relacionadas directamente con la discusión planteada. Un acápite final presenta las referencias bibliográficas aplicadas para la

construcción y desarrollo de la propuesta.

Marco teórico: La globalización como una categoría explicativa del cambio:

Los procesos vinculados a la globalización han conllevado la intensificación de diversos cambios estructurales en el sistema internacional. Dichos cambios tienen un efecto sobre dinámicas en el nivel regional pero también en el nivel doméstico. Es posible así referirnos a un orden internacional caracterizado por complejas relaciones entre actores estatales, empresas transnacionales, organizaciones internacionales y no gubernamentales en un escenario de crecientes cambios y reconfiguraciones. Pero, ¿cómo definir este concepto? La literatura relacionada considera la complejidad existente por consolidar una definición única y exclusiva. En este sentido, “el término globalización no solo es polisémico, vago y ambiguo, sino que es usado según las conveniencias para denostar, alabar o simplemente describir fenómenos propios de la realidad internacional” (Piana y Cruz 2017:156). Los mismos autores sugieren que es posible “considerar a la globalización también como un proceso, sobre todo, referenciado a un conjunto de sucesos que se generan a partir de interacciones transnacionales, esto es, a partir de “la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales,

políticos, sociales y culturales de [carácter] mundial en [aquellos] de carácter nacional o regional” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002:17; Piana y Cruz 2017).

En efecto, existen diversas posiciones sobre la globalización como concepto. Por un lado, se han consolidado visiones optimistas versus aquellas que la conciben como un proceso hostil. Ciertas aproximaciones destacan el rol positivo que ha tenido la globalización como un elemento sustantivo del desarrollo económico a partir de una mayor internacionalización y articulación entre los actores en el nivel doméstico, regional e internacional. Contrariamente, se destacan aquellas visiones críticas de su ascenso en relación al acentuamiento de la pobreza, exclusión y desigualdad (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2000). Cabe mencionar que, desde una perspectiva conceptual, se destacan aquellas definiciones asociadas con el comercio, la tecnología y la trascendencia de los flujos y mercados financieros internacionales. En este sentido: “La “globalización” económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros” (FMI, 2000). Esta visión, se articula adecuadamente con las iniciativas y decisiones adoptadas por la

región latinoamericana en la década de los noventa como se verá más adelante, pero también explica la rápida expansión del modelo económico neoliberal adoptado por diversas economías latinoamericanas, mismo que continúa siendo el imperante.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe sugiere a la globalización como “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional” (CEPAL, 2002). En este contexto de creciente interdependencia a nivel global, la CEPAL recomendó a los países de ALC sobre los grandes desafíos en términos de los riesgos e incertidumbres en los mercados financieros y económicos internacionales, sobre la necesidad de emprender nuevas estrategias para lograr una mejor posición y competitividad a nivel internacional y la posibilidad de profundizar el acentuamiento de brechas entre los actores privados, sociales y regionales (CEPAL 2002). Además, la visión de la CEPAL sobre la globalización la concibe desde una perspectiva multidimensional, superando la connotación económica e incluso entendiéndola como una “globalización de los valores”, que es la extensión gradual de principios éticos comunes” (CEPAL, 2002). Un reciente estudio señala:

En general podemos entender que la globalización es un proceso que une a las personas, comunidades, localidades,

regiones y países, donde no todos participan de igual forma. Su impacto en las posibilidades y retos van a tener una importante respuesta de los diferentes sectores sociales. En un comienzo se entendió la globalización como un proceso económico. Sin embargo, cada vez más los aspectos políticos, sociales y culturales son más significativos. Los medios de comunicación, información y las redes sociales hacen que la globalización se viva en cada segundo que miramos (Maymí-Sugrañes, Peterson Rodríguez, y Sánchez-Jofras 2019:13).

Como se puede apreciar, esta perspectiva, a diferencia de otras aproximaciones, incluye a los actores de la sociedad civil, resaltando un elemento de suma relevancia y que debería servir como elemento de reflexión: la débil participación de dichos actores en este proceso. De otro lado, algunos analistas sugieren que en el contexto post pandemia se instauró un proceso de (re)globalización; ello pese a lo que denominan tendencias desglobalizadoras entre las cuales encontramos asuntos vinculados al comercio y sus tensiones en este ámbito de cuestiones (como la guerra comercial entre Estados Unidos y China); temas relacionados a la inestabilidad de los mercados financieros internacionales y por supuesto el surgimiento del conflicto Rusia-Ucrania (Olivie y Gracia-Santos 2023). Además, mencionan que:

Al igual que en episodios anteriores, la recuperación post-crisis trae consigo la aceleración de tendencias estructurales

previas, como el auge de Asia y la caída relativa de Europa, o el liderazgo en la dimensión blanda en la recuperación, junto con otras nuevas tendencias, de momento coyunturales, como el aumento del perfil internacional de los países petroleros. (Olivie y Gracia-Santos, 2023)

Así también, se han abordado perspectivas que insisten en la necesidad de articular a la globalización como proceso en constante expansión con las políticas públicas y maximizar los efectos positivos de la misma en temas que sean prioritarios y beneficiosos para los intereses colectivos. Al respecto, una reciente reflexión señala que:

Cuando los efectos de las políticas nacionales desbordan sus fronteras, pero son positivos para terceros países, se debe profundizar en la globalización. Este es el caso de las políticas de salud pública y del clima. En estos terrenos, los esfuerzos y los avances que se hagan en un país benefician a todos. De ahí que les llamemos bienes públicos globales. Es en estos campos donde debemos buscar una mayor globalización. (Costas, 2021).

En la actualidad, referirse a la globalización como proceso involucra además de los elementos hasta aquí expuestos, a una agenda que es fundamental y que está asociada a temáticas y nuevos desafíos del sistema internacional del siglo XXI como el medio ambiente; la innovación, el desarrollo, la tecnología y la robótica; la presencia y expansión de las operaciones delictivas del crimen

organizado transnacional, el surgimiento de nuevos conflictos, por mencionar algunos. Por lo tanto, hablamos de que además de su multidimensionalidad, su perspectiva es multifacética dado el sinnúmero de variables y hechos que explican el escenario en que la misma tiene lugar; surgen así dinámicas de globalización más contemporáneas y asociadas a problemas y desafíos comunes del siglo XXI. Una segunda propuesta, consiste en entenderla como un proceso multinivel complejo, en la que los ámbitos domésticos, regionales y sistémicos están cada vez más interrelacionados entre sí, por lo tanto, la globalización incide y afecta a cada uno de estos niveles y su natural interrelación.

Discusión: Desencadenantes estructurales de la crisis social y económica en América Latina y el Caribe: un análisis en el siglo XXI.

América Latina y el Caribe viene atravesando escenarios de crisis recurrentes, complejidades e incertidumbres que han tenido un impacto en la agenda económica y social de la región como resultado de una diversidad de elementos. Desde una perspectiva estructural, es posible señalar que la década de los años noventa constituye un momento crucial para complejizar las dinámicas y apuestas más representativas de los países en la región en términos de la instauración de

modelos de desarrollo centrados en la economía y tendientes a la apertura, la liberalización y la rápida inserción en la estructura comercial global. Es así que en dicha estructura se gesta con fuerza el auge de la globalización económica, lo que posibilitó en parte la consolidación de un modelo neoliberal económico presente en la región a través de diversas decisiones de política comercial externa como la apuesta por la integración económica comercial a partir del regionalismo como plataforma de acción efectiva (Tratado de Asunción que crea el Mercado Común del Sur), la negociación de tratados de libre comercio y la participación en esquemas económicos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), integrado por economías latinoamericanas como Chile, México y Perú. Este momento, se conoció también como el periodo del regionalismo abierto. Más adelante, en los albores del siglo XXI, al tiempo que se consolidan nuevas tendencias e iniciativas en el marco del regionalismo post liberal (Chaves, 2010; Malamud, 2011; Preciado y Florido, 2013; Riggirozzi y Tussie, 2012) los intensos ciclos políticos y económicos presentes en la región, motivaron por ejemplo la apuesta por modelos regionalistas hacia la integración de la participación, el impulso de la coordinación de políticas y la posibilidad de construcción de un espacio de convergencias en la agenda regional, sin dejar a un lado el componente económico como parte

fundamental de estos procesos. Como ejemplos de ello, surgen las iniciativas como la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) en 2011.

Complementariamente, y como resultado de la presencia de China en ALC la región alcanzó indicadores de crecimiento económicos más estables, prioritariamente, como un efecto directo de la demanda de bienes de ALC con bajo valor agregado conocido como el periodo del boom de los commodities. El comercio bilateral creció de manera relevante impulsando una influencia multidimensional en la región en diversos ámbitos políticos, económicos y transnacionales. En efecto, el poder económico de China consiste en un proceso que se viene gestando desde 1978 con su modelo open doors policy el cual, posibilitó las bases del crecimiento, desarrollo y modernización que la RPC ha alcanzado hasta convertirse en la segunda economía global y un socio comercial estratégico para América Latina y el Caribe en el siglo XXI (Herrera-Vinelli, 2021). A esto se añaden elementos de articulación de suma importancia en el nivel político-diplomático como son las Asociaciones Estratégicas sino-latinoamericanas que China ha asignado a diversos países de la región como Brasil, México, Venezuela, Argentina, Perú, Chile y Ecuador con los cuales ha profundizado los ámbitos de la cooperación política, económica,

financiera, comercial y cultural a través de Asociaciones Estratégicas Integrales; posiciones de alta convergencia entre países pequeños latinoamericanos y China en las decisiones de política internacional que éstos adoptan en instancias multilaterales como la Asamblea General de Naciones Unidas “en las temáticas de comercio internacional, cooperación, derecho internacional humanitario, descolonización y territorios no autónomos” (Herrera-Vinelli, 2021, p.86) y una intensa cooperación en materia de financiamiento e inversiones en sectores estratégicos de la economía. Una de las recientes apuestas de China en la región es su presencia como inversor, contratista y prestamista en proyectos de infraestructura portuaria en diversos países, destacando el caso centroamericano (Herrera-Vinelli, 2023).

Complementariamente, la profundización de relaciones sino-latinoamericanas ha estado marcada por intereses geopolíticos que se visibilizan en la demanda de recursos energéticos, de productos alimentarios provenientes del sector agrícola y en la penetración de productos manufacturados chinos en los mercados de la región. Ramírez señala que el vínculo comercial de China respecto a América Latina se basa en la demanda de diversos commodities, que en cierta medida se explica por los problemas deficitarios que China presentó en los años noventa en sectores de suma importancia para su industrialización como

el cobre, mineral de hierro y soja, entre los principales (Ramírez, 2013, p.241).

En efecto, la RPC ha proporcionado financiamiento a la región mismo que en el caso de los préstamos de bancos chinos como Ex-Im Bank y CDB en la actualidad alcanzan los USD 136 billones de dólares en diversos sectores estratégicos de las economías latinoamericanas (Ray & Myers, 2023) al tiempo que han mitigado los efectos del intenso déficit fiscal que caracteriza a varios países. Pese al relevante rol de China en este ámbito de cuestiones, diversos países latinoamericanos apostaron nuevamente por las instituciones de financiamiento tradicionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De acuerdo con un reciente informe, la región latinoamericana venía incrementado sus niveles de endeudamiento hasta alcanzar el 72% de su PIB en el contexto de la crisis del covid-19 (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] 2023). Adicional a ello, el BID sugiere que “a falta de un conjunto concertado de políticas para aumentar el crecimiento, América Latina y el Caribe solo podrá crecer según las estimaciones más bien escasas de crecimiento potencial (en torno al 2,5% anual)” (BID, 2023).

Otra de las características particulares de la región latinoamericana es que la misma ha atravesado constantes crisis políticas, económicas y sociales en diversos países, las cuales tienen una base común

orientada al descontento social, aumento de los índices de pobreza, inequidad, crisis de gobernabilidad, por mencionar algunos de los más representativos; por ilustrar este punto, podemos referirnos a las múltiples crisis en Chile, siendo la agenda social uno de los pilares que han motivado el descontento y la movilización social contra las decisiones y políticas públicas adoptadas por regímenes políticos en una diversidad de temáticas.

En el momento político actual se observa una presión enorme para una agenda de reformas políticas y sociales muy amplias en el ámbito de las pensiones, la educación, los salarios y las condiciones laborales, en paralelo al desarrollo de un proceso para generar una nueva constitución política. (Artaza y Méndez 2020:2)

Otro ejemplo, es la crisis en Ecuador desatada en el gobierno del ex presidente Lenin Moreno en el año 2019 a raíz del anuncio que hiciera su gobierno para implementar un paquete de medidas “que, entre otras medidas, puso fin a 40 años de ayudas financieras para mantener bajos los precios de las gasolinas y el diésel” (Barría 2019). También en el actual gobierno del presidente Guillermo Lasso las movilizaciones persistieron a nivel nacional, mismas que fueron lideradas por diversas organizaciones indígenas y colectivos de la sociedad civil en respuesta a una serie de decisiones adoptadas desde el poder Ejecutivo en detrimento de temas sensibles como la agenda social. Según un informe internacional,

la respuesta del gobierno del presidente Lasso hacia los manifestantes produjo “crisis de derechos humanos con múltiples denuncias de hostigamiento, uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, malos tratos, y criminalización de manifestantes, periodistas y personas defensoras de derechos humanos” (Amnistía Internacional 2022). A estos elementos se añade la crisis política producida por su decisión de disolver la Asamblea Nacional mediante el Decreto Ejecutivo 741 en el mes de mayo de 2023. Otro país latinoamericano que ha atravesado por profundas convulsiones es Perú. Y es así que este país andino se ha caracterizado por una inestabilidad política creciente con un total de 11 presidentes desde inicios del siglo XXI, reiteradas manifestaciones sociales, polarización y hasta jefes de estado acusados de actos de corrupción (Cordero 2023). Los elementos antes mencionados, solo por precisar algunos de los casos más representativos en donde claramente se evidencia la profundización de la crisis e incertidumbre en el nivel doméstico, pero además pone de relieve la situación compleja e incierta que caracteriza a la mayoría de países de la región en los últimos años.

Adicional a estos elementos, se observan indicadores de crecimiento debilitados particularmente desde la crisis financiera internacional del año 2008, la era del fin del boom de los commodities (2002-2012) y posteriores escenarios que mostraban un intenso (de)crecimiento económico

particularmente desde el año 2019, anterior a la crisis pandémica del covid-19. Frente a este contexto, para el año 2020: “ALC sufrió una contracción económica de 7,2 %, misma que incluye una recesión más impactante que la pasada crisis financiera mundial de 2008 y la crisis de la deuda de la década de los 80” (Banco Mundial 2021; Herrera-Vinelli, Colmenares, y León 2023:369). El escenario post covid-19 resultó complejo para los países de ALC en todas las dimensiones posibles. Como se mencionó anteriormente, además del factor económico, este fenómeno evidenció las serias debilidades que diversos países de la región presentaron en el manejo de la crisis pandémica como es el caso de Brasil, sumados a la creciente vulnerabilidad de determinados países a las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional como las economías exportadoras de gas y petróleo (Herrera-Vinelli et al. 2023). “A esto se suman crisis políticas, financieras, económicas, institucionales y sociales que provocaron que los efectos de la pandemia del coronavirus se hayan sentido con mayor intensidad en diversos sectores” (Herrera-Vinelli et al. 2023).

En medio de esta situación, y cuando la región menos lo esperaba, tuvo lugar el resurgimiento del conflicto entre Rusia y Ucrania en febrero del año 2022, mismo que, como veremos a continuación, plantea un hecho con incidencias sobre temas múltiples y sensibles para la agenda de América Latina y el Caribe. El mismo

tiene lugar en un escenario complejo caracterizado por diversos elementos como:

[el] desigual ritmo de vacunación contra la enfermedad por coronavirus (covid-19) y nuevas variantes del virus; presiones inflacionarias y dificultad para mantener el estímulo fiscal; tensiones comerciales y riesgos en el sector inmobiliario de China; disrupciones en las cadenas de suministro y alza de fletes, así como eventos extremos debido al cambio climático. (Bárcena 2022:1)

Frente a ello, Bárcena señala la existencia de al menos tres elementos que influyen de manera directa hacia la región como el comercio, precios y el ámbito financiero. En el ámbito comercial, el contexto de debilitamiento que venía mostrando el comercio a nivel global tiene lugar inclusive previo a la crisis pandémica mostrando una intensa caída de aproximadamente un 16,9% en mayo 2020 en comparación con el mismo periodo del 2019, con una recuperación importante del 24,6% en abril de 2021 que, aunque es representativa, no alcanza a mostrar tendencias de una recuperación plena (Bárcena 2022).

Como señala un reciente informe de la Organización Mundial del Comercio [OMC]:

El comercio de mercancías se ralentizó en el segundo semestre de 2022, debido a que la economía mundial tuvo que hacer frente a varios factores relacionados, como

la guerra en Ucrania, la elevada inflación y los persistentes efectos de la pandemia de covid-19. El crecimiento interanual del comercio mundial de mercancías descendió un 4,4% en el segundo trimestre de 2022, y en el segundo semestre se prevé un menor crecimiento (2022, p. 21).

De acuerdo con Bonilla (2023), el desempeño económico de la región no será óptimo a lo largo del 2023, y este panorama se contempla más allá de determinadas variables como la posición ideológica de los liderazgos políticos, la cual, no incide sobre este resultante que se aproxima a un 1,2% (Bonilla, 2023).

En cuanto al segundo efecto, este componente está relacionado con las distorsiones de los precios de algunos commodities a nivel internacional, como son los hidrocarburos, productos agrícolas y los precios de los metales. Un reciente informe de la OMC señala que:

Los precios de los productos energéticos y alimenticios aumentaron bruscamente tras el estallido de la guerra en Ucrania. En septiembre de 2022, los precios de la energía habían aumentado un 47% en términos interanuales y un 125% con respecto a enero de 2021. (2022 p. 25)

Esta notable volatilidad se explica en parte, dado que, en el caso de la estructura productiva de la región latinoamericana, la misma mantiene una alta dependencia de productos provenientes del sector primario exportador, caracterizado por su escasa tecnología e innovación, baja

competitividad y una alta vulnerabilidad en la economía internacional. Adicional a estos elementos, la guerra ruso-ucraniana abrió el debate sobre la importancia a nivel global de la agenda de seguridad alimentaria, muy afectada como se mencionó con anterioridad en el contexto de la crisis pandémica, y que conlleva nuevos desafíos para la región en términos de las estrategias, iniciativas y decisiones de política internacional (en el nivel doméstico y regional) que se implementarán a la luz del ámbito alimentario.

En la región, el aumento de los precios de los alimentos ha superado el crecimiento de los salarios y los ingresos de los hogares desde el inicio de la pandemia. En este contexto, el choque adicional del lado de la oferta provocado por el conflicto añade presión sobre los precios en un entorno ya complejo. El aumento de todas las formas de malnutrición es uno de los posibles resultados. Como consecuencia de la pandemia, la prevalencia de la inseguridad alimentaria severa en América Latina y el Caribe se incrementó 4 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, llegando al 14,2% en 2020 (92,8 millones de personas). El Caribe es la subregión más afectada, con una prevalencia del 39,2%. En 2020, el 40,9% de la población regional se vio afectada por algún tipo de inseguridad alimentaria (moderada o severa), y la proporción llegó al 71,3% en el Caribe. (Bárcena, 2022, p. 8).

Mientras que, el tercer efecto se relaciona con el ámbito financiero. Según menciona el informe el conflicto tendrá efectos sobre:

El aumento de la volatilidad financiera y la aversión global al riesgo como resultado de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania perjudica los flujos de capital hacia la región. Lo anterior podría estar acompañado por depreciaciones de las monedas locales, lo que a su vez conducirá a una mayor inflación (Bárcena, 2022, p. 8).

Un reciente informe del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, señala que el panorama fiscal anterior a la crisis pandémica resultaba complejo para la mayoría de los países de la región y en ese contexto eran notorias las acciones para reducir los altos montos de deuda internacional contraída así como las acciones para combatirla a través de la búsqueda de acceso a mercados e inversiones (Arreaza 2022).

Finalmente, resulta importante referirse a un ámbito preocupante como el tema del empleo. De acuerdo a un reciente informe “se prevé que el empleo mundial crezca un 1,0 por ciento en 2023, lo que supondrá una desaceleración notable con respecto a la tasa de crecimiento del 2,3 por ciento de 2022” (Organización Internacional del Trabajo 2023:4). Esta reducción sustantiva en los indicadores globales de empleo afecta de manera directa la capacidad adquisitiva de las personas, profundiza la inequidad y las brechas sociales y precariza las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. La OIT señala además que a raíz de la crisis pandémica se ha acentuado la informalidad de los trabajadores a nivel global, lo cual produce

un desplazamiento hacia empleos de peor calidad que menoscaban los derechos sociales más elementales, teniendo un efecto directo sobre el aumento de la pobreza (OIT, 2023). Otro de los aspectos preocupantes consiste en el déficit de empleo que se está intensificando a nivel internacional, y por supuesto tiene consecuencias sobre las dinámicas del mismo en la región latinoamericana. En este sentido, el informe menciona que el déficit mundial de empleo “es una nueva medida de la necesidad insatisfecha de empleo en el mundo. Se compone de 205 millones de desempleados –lo que equivale a una tasa del 5,8 por ciento de desempleo– y de 268 millones de personas” (Organización Internacional del Trabajo 2023:2).

En conclusión, el presente artículo de reflexión ha propuesto que la globalización consiste en un elemento explicativo de las principales transformaciones, crisis y desafíos suscitados en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Si bien constituye un concepto complejo, polifacético y difícil de complejizar, el mismo permite explicar algunos de los sucesos y dinámicas más representativas por las que ha atravesado la región latinoamericana en los últimos años. Desde una discusión analítica y crítica sobre los posibles desencadenantes estructurales de la crisis social y económica de ALC, es posible observar una región convulsa política, social y económicamente, la cual, ha intentado

establecer diversas estrategias en lo doméstico, regional e internacional pero también mitigar los efectos adversos de su naturaleza vulnerable en los entornos económicos y financieros internacionales. Una de esas estrategias, consistió en las diversas articulaciones que América Latina y el Caribe logró consolidar con la RPC en el contexto del auge del boom de los commodities. Este momento brindó una oportunidad para las economías latinoamericanas en términos de la diversificación de mercados, aumento en el porcentaje de las exportaciones y la consolidación de nuevos lazos con los países del Asia-Pacífico. No obstante, la región ha sido duramente golpeada por constantes crisis económicas, financieras y constantes shocks en los precios de las materias primas a nivel internacional. Pero, además, ha estado caracterizada por recurrentes crisis de gobernabilidad en el nivel doméstico como resultado de un rotundo rechazo a las decisiones de política pública adoptadas por gobiernos de turno que han desatendido las prioridades y demandas de la población, particularmente en la agenda social y económica. Complementariamente, la compleja situación fiscal que han atravesado diversos países latinoamericanos ha influido de manera directa sobre el incremento del endeudamiento de la región con instancias tradicionales y no tradicionales. Y en este contexto, la crisis pandémica y el conflicto ruso-ucraniano

han configurado un escenario de mayor incertidumbre para ALC, abriendo nuevos desafíos como la agenda de seguridad alimentaria en un escenario de crecientes asimetrías, brechas e inequidades que se han intensificado en el escenario post covid-19. En definitiva, la globalización como proceso multidimensional, multifáctico y multinivel es inevitable en el siglo XXI. A lo largo de esta propuesta, se han analizado lo que se denominan detonantes estructurales en un intento de aportar a una comprensión significativa de la crisis social y económica en la que está inmersa América Latina y el Caribe. Esta reflexión pretende además elevar algunas recomendaciones de política pública para la región en el mencionado contexto de globalización que seguirá intensificándose a lo largo del tiempo. En el escenario de cambios, crisis y desafíos en los que está inmersa la región latinoamericana, resulta necesario construir y diseñar propuestas de política pública que además de involucrar los temas tradicionales de la agenda en el nivel sistémico, puedan incluir y a la vez expandir elementos positivos del nivel regional e internacional y viceversa. De esta manera, se busca que los países de ALC puedan diseñar planes, programas y proyectos de política pública orientados a mitigar los desafíos del entorno globalizante más desafiante, pero, además, desarrollar una capacidad de mayor resiliencia, autonomía y acción (doméstica, regional y sistémica) frente a

la multiplicidad de eventos y crisis políticas, económicas, sociales recurrentes en los últimos años. Otra apuesta consiste en la coordinación de políticas, decisiones e iniciativas en el nivel regional, el cual, si bien se ha debilitado en los últimos años, continúa siendo un mecanismo activo y que requiere fortalecimiento, liderazgo y participación de todos los países de ALC. Todo ello como estrategia y plataforma de acción frente a los nuevos desafíos de un entorno internacional cada vez más complejo e incierto.

Referencias

- Amnistía Internacional. 2022. «Ecuador: Represión contra protestas está causando crisis de derechos humanos».
- Arreaza, Adriana. 2022. «Panorama fiscal de América Latina y El Caribe: lo bueno, lo malo y lo difícil».
- Artaza, Osvaldo, y Claudio Méndez. 2020. «Crisis social y política en Chile: la demanda por acceso y cobertura universal de salud». Revista Panam Salud Publica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2023. «Deuda, crecimiento y tasas de interés: evaluando la sostenibilidad en América Latina y el Caribe».
- Banco Mundial. 2021. «Banco Mundial».
- Bárcena, Alicia. 2022. «Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la

Federación de Rusia y Ucrania».

Barría, Cecilia. 2019. «Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenín Moreno a decretar el “paquetazo” que desató las protestas».

Bonilla Soria, Adrián. 2023. «América Latina y el orden».

CEPAL. 2002. «Comisión Económica para América Latina y el Caribe».

Chaves García, Carlos. 2010. «La Inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur.» Iconos. Revista de Ciencias Sociales 29-40.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. «Globalización y desarrollo. Vigésimo periodo de sesiones.»

Cordero, Alvaro. 2023. «¿Cuál es el origen de la crisis política que sacude a Perú?»

Costas, Antón. 2021. «¿La pandemia es el fin de la globalización tal y como la conocemos?»

Fondo Monetario Internacional. 2000. «La globalización: ¿Amenaza u oportunidad?»

Herrera-Vinelli, Lorena. 2021. A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica. Flacso Ecuador y Universidad Nacional de Costa Rica. Quito.

Herrera-Vinelli, Lorena. 2023. «China's Seaports in Central America and the Caribbean: The Cases of Panama and Jamaica». en Chinese Overseas

Ports in Europe and the Americas Understanding Smooth and Turbulent Waters, editado por J.-M. F. Blanchard. New York: Routledge.

Herrera-Vinelli, Lorena, Alexis Colmenares, y Lucía León. 2023. «América Latina y el Caribe en el orden post-pandémico: escenarios prospectivos de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030». Pp. 367-431 en Nuevos mapas. Crisis y desafíos en un mundo multipolar. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Malamud, Andres. 2011. «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional». Norteamérica, diciembre, 219-49.

Maymí-Sugrañes, Héctor, Heberto Peterson Rodríguez, y Jorge Sánchez-Jofras. 2019. Persistencia y cambio de la globalización: Reflexiones para el siglo XXI. Instituto Educativo del Noroeste. Baja California.

Olivé, Iliana, y Manuel Gracia-Santos. 2023. «(Re)globalización tras la pandemia. Análisis de los resultados del Índice Elcano de Presencia Global 2022».

Organización Internacional del Trabajo. 2023. «Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo».

Organización Mundial del Comercio. 2022. «Examen estadístico del comercio mundial de 2022».

Piana, Ricardo, y Juan Cruz. 2017. «Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local». *Revista Razón Crítica* (3):145-73.

Preciado Coronado, Jaime, y Angel Florido. 2013. «La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración 'postneoliberal', neoliberal ortodoxa y contrahegemónica». Pp. 187-214 en *Nuevos Escenarios para la Integración de América Latina*, editado por C. Silva y C. Martins. Buenos Aires: Universidad de Artes y Ciencias Sociales.

Ramírez, Arlen. 2013. «China–América Latina: implicaciones para la hegemonía estadounidense». Pp. 235-51 en *Estados Unidos: ¿una hegemonía del fin del mundo?*, editado por J. L. Orozco y J. Gallegos Olivera. México D.F.: UNAM.

Ray, Rebecca, y Margaret Myers. 2023. «China-Latin America Finance Database».

Riggirozzi, Pia, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. Londres y New York: Springer.



La inclusión social de las juventudes en las políticas del cambio en Colombia.

The Social Inclusion of Youth in Policies for Change in Colombia

Bairon Otalvaro Marin¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA : Artículo de reflexión.

Recibido: Agosto 2023

Aceptado: Noviembre 2023

Resumen

El artículo presenta una reflexión sobre las políticas diseñadas e implementadas para las juventudes por el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, en el Plan Nacional de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial de la Vida (2022-2026). La mirada se centra en las condiciones de desventaja social, política, económica y cultural de las juventudes, y en el avance de las políticas de inclusión social para este grupo poblacional. El trabajo se construye con documentos gubernamentales del nivel nacional, y con el acopio de literatura científica que analiza las problemáticas contemporáneas de la juventud colombiana. Los resultados muestran que las políticas del cambio se centran en dos actuaciones, la vinculación de las juventudes a la construcción de paz y una rápida reforma a la educación superior. Las conclusiones evidencian las limitadas capacidades institucionales del nivel central de gobierno para impulsar políticas de juventud más participativas, progresistas e inclusivas en los territorios.

Palabras clave: juventudes, políticas públicas, inclusión social, desigualdad social.

¹ Trabajador Social, Magíster en políticas públicas de la Universidad del Valle. Doctor en Estudios políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (2020). Profesor e investigador del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Director del programa de administración pública y coordinador del doctorado en Gobierno, política pública y administración pública.

Trabajó en líneas de investigación en políticas sociales, migratorias y ambientales del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Categoría A en Colciencias. La investigación más reciente se titula: "Transformaciones de la política social en siglo XXI. Valle del Cauca - Colombia (tesis de doctorado)"

Abstract

The article presents an analysis of the policies designed and implemented for youth by the government of President Gustavo Petro and Vice President Francia Márquez, within the framework of the National Development Plan, “Colombia World Power of Life (2022-2026)”. The focus is on the conditions of social, political, economic, and cultural disadvantage of young people, and on the progress of social inclusion policies for this population group. This study is based on a review of national-level government documents and an analysis of scientific literature that examines contemporary issues affecting young people in Colombia. The results indicate that the so-called “policies of change” are focused on two actions: the involvement of youth in peace building and a rapid reform of higher education. The conclusions demonstrate the limited institutional capacities of the central level of government to promote more participatory, progressive, and inclusive youth policies in the territories.

Keywords: youth, public policies, social inclusion, social inequality.

Introducción

La administración pública en Colombia viene experimentando una serie de reformas neoliberales conducentes al adelgazamiento del Estado, la mejora

institucional, la implementación del paradigma del New Public Management (gerencia pública) y en las últimas décadas la adopción de la gobernanza pública (Aguilar, 2022). Ese tipo de orientación administrativa promueve una serie de prácticas en materia de política social ligadas a la gestión por resultados, la endoprivatización de lo público, la gobernanza corporativa, convirtiendo el proceso de formulación e implementación de políticas públicas en simples ejecuciones en las que participan una diversidad de intermediarios que naturalizan los fenómenos de exclusión social.

Para corregir dichas fallas se requiere una orientación estatal que promueva la ciudadanía social, con una serie de reformas administrativas y paradigmáticas que faciliten la justicia social y el bienestar material y simbólico (Giraldo, 2022). En ese camino, se describe a continuación los problemas y las agendas que aborda en gobierno del cambio de Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2026) como estrategia para incentivar la inclusión social de las juventudes.

Los problemas centrales identificados en el Plan Nacional de Desarrollo (Colombia Potencia Mundial de la Vida) se inscriben en:

a. Aumento de las desigualdades sociales en la población juvenil especialmente en materia educativa, ingresos y patrimonios

lo que impide el ejercicio pleno de sus derechos. También porque las juventudes tienen que vivir la discriminación, la incertidumbre y el resentimiento ante el acelerado crecimiento de brechas sociales de desigualdad, relacionadas en buena medida por la incapacidad del Estado y las comunidades para generar valores, autonomía y sentido colectivo en las nuevas generaciones (Montesinos, 2007).

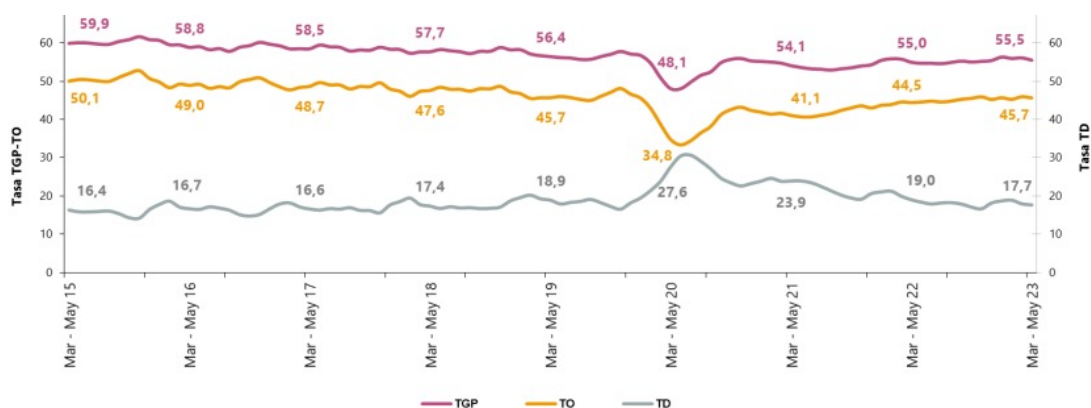
b. Deterioro de la empleabilidad y crecimiento del desempleo juvenil por la precariedad, informalidad y flexibilidad que padecen las juventudes en el mundo laboral. También obedece a una serie de dificultades para formalizar empresas, fomentar el trabajo decente, acumular experiencia laboral y crear mecanismos de formación para el trabajo juvenil de la mano con el Estado y el sector privado (Rodríguez, y Marín; 2022). Datos del

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) indican que, si bien las tasas de ocupación y desempleo en comparación con periodos anteriores han tenido variaciones positivas, éstas no han sido significativas. Pues, la tasa de desempleo en la población joven se ha mantenido superior al 16% desde 2015, llegando a alcanzar porcentajes mayores al 27% en 2020 durante la pandemia del Covid-19 (Ver gráfica 1).

Por otro lado, para el año 2021 el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan fue equivalente al 27,96 % según el Informe GOYN 2022, lo que muestra serias fallas en los sistemas de socialización, integración y producción económica que poseen las juventudes en sus territorios (Ver gráfica 2).

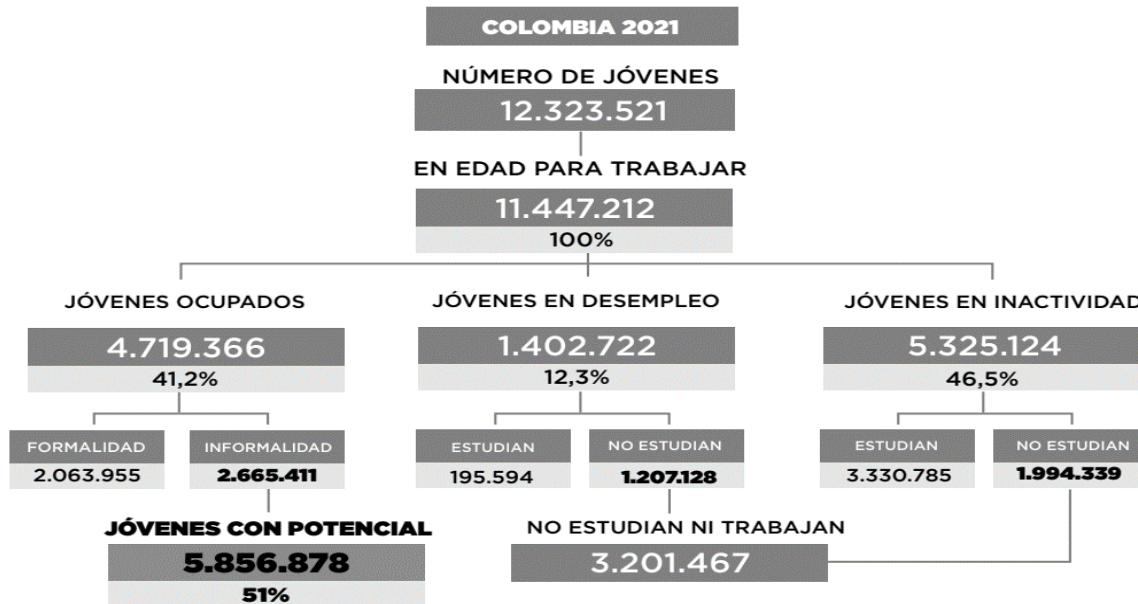
Está situación también es una evidencia del mercado desinterés de las autoridades

Gráfica 1. Mercado Laboral de la juventud. Trimestre móvil marzo – mayo de 2023.



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2023

Gráfica 2. % de jóvenes ocupados, desempleados e inactivos en Colombia en 2022.



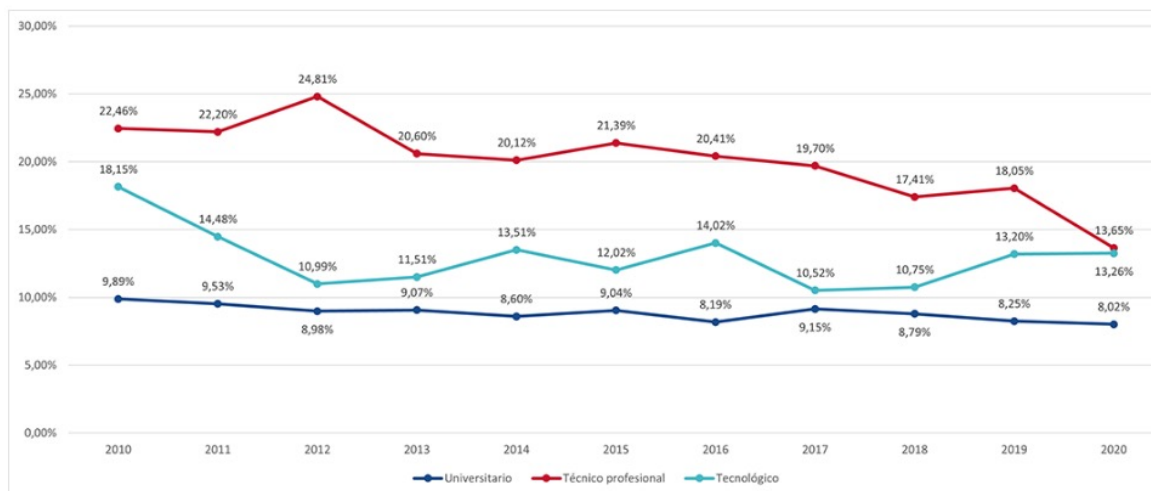
Fuente: GOYN. Informe Anual GOYN Bogotá 2022.

gubernamentales para el abordaje del desempleo, la desocupación, e inactividad de las juventudes, problemáticas que trascienden los gobiernos de turno y las crisis económicas (Rodríguez y Marín, 2022).

c. Alta deserción y rezago escolar en todos los niveles de formación básica, media, técnica y universitaria del sistema educativo (Ver gráfica 3).

Aunque la meta de plan de desarrollo es ambiciosa (2022-2026) para la

Gráfica 3. Tasa de deserción anual según nivel de formación



Fuente: Sistema para la prevención y Análisis de la Deserción en las instituciones de Educación Superior -SPADIES 2021.

transformación del sistema educativo, se avizora la creación de 500.000 cupos nuevos en educación superior, que de lograrse sería un gran avance en materia de expansión del sistema educativo especialmente en educación superior (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Lo que se observa hasta el momento es la construcción de dos propuestas de reforma educativa, una orientada a garantizar el derecho fundamental a la educación y la otra, plantea cambios sobre la ley 30 de 1992, iniciativas que no logran trazar un camino orientador en aprendizajes básicos, intervenciones frente a los rezagos educativos ocasionados por el Covid-19, mejoras de la planta física de las instituciones educativas, mayor financiación de la educación superior, y una política de formación y bienestar docente que dignifique su labor en los diferentes ciclos de formación en Colombia.

d. Las juventudes son víctimas y victimarios de las violencias especialmente en centros urbanos, en donde participan de una serie de conflictividades asociadas a economías criminales, tráfico y abuso de drogas. Se observa una alta vinculación juvenil al crimen organizado en su modalidad de narcotráfico como mecanismo de inserción social en negocios y generador de diversas conflictividades y violencias territorializadas (Vanegas, 2021). Las juventudes también son las principales víctimas del conflicto armado en Colombia, truncando sus proyectos vitales y las apuestas de futuro (Ver Gráfica 4).

e. Dificultades para garantizar el bienestar saludable de las juventudes los cuales son concebidos como sujetos de riesgo social, vinculándoles marginalmente en las acciones públicas de salud. También porque las juventudes están vinculadas con dramas y padecimientos de salud mental

Gráfica 4. Víctimas del conflicto armado en Colombia.



Fuente: PNUD con base en Proyecciones de Población DANE y Unidad para la Atención y Reparación Integral de las víctimas (UARIV) 2021.

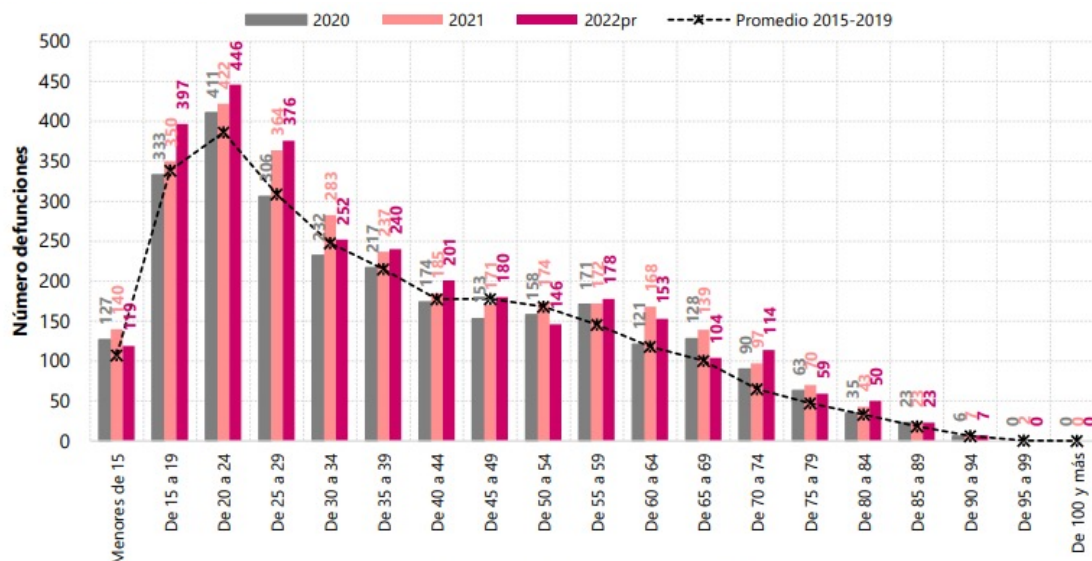
personales y comunitarios propios de una era neoliberal que centra los esfuerzos en la auto explotación y exigencia de los sujetos (Aguirre y Otálvaro, 2022). Según datos del Observatorio Nacional de Salud Mental la tasa de años de vida potencialmente perdidos por trastornos mentales y del comportamiento para el rango de edades de 15 a 29 años equivale al 25,15% del total nacional para el año 2021. Además, de acuerdo con el DANE la Población joven entre 20 a 24 años son las principales víctimas de defunciones por suicidio. (Ver gráfica 5).

f. Ausencia de políticas e instrumentos para promover la participación juvenil, lo que se evidencia hasta el momento son una serie de problemas relacionados con el clientelismo, autoritarismo, y patrimonialismo en lo público que impiden

el abordaje inclusivo de las demandas juveniles en lo territorial. Eso no ha restado las posibilidades de construir un portentoso proceso de movilización juvenil en la última década, impulsando la movilización social de los estudiantes (MANE), la participación juvenil en diversos paros y estallidos sociales convocados por nuevas subjetividades juveniles en movimiento (Acosta y Cohecha, 2022).

g. Limitada voluntad política e interés de los gobiernos de turno para promover y hacer efectiva la práctica participativa juvenil. Así como, el bajo nivel de reconocimiento de otras prácticas participativas no institucionales. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo hace avances importantes, en particular para generar garantías para la protesta pacífica, aún quedan poderes violentos enquistados en la cultura política

Gráfica 5. Defunciones por suicidio según grupos de edad del fallecido Total, nacional- años 2015 a 2022.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE - Estadísticas Vitales 2022

nacional (Velásquez, 2023).

Esta serie de problemas que viven las juventudes colombianas en territorios urbanos y rurales son intervenidas con débiles esquemas, programas y estrategias de bienestar.

La institucionalidad construida (el naciente Viceministerio de la Juventud en el Ministerio de la Igualdad y Equidad) concibe a los jóvenes como sujetos de derechos y potencialidades, pero posee débiles políticas, capacidades, instrumentos y recursos públicos para avanzar en la universalización de derechos y la construcción de una ciudadanía social para las juventudes (en sus diversas formas e identidades de ser joven).

También se observa que la institucionalidad pública del nivel nacional posee problemas de coordinación y convergencia en la implementación de las políticas sociales territoriales, lo que impide la materialización de los derechos juveniles con enfoques inclusivos desde la administración pública, avanzando hasta el momento, en el desarrollo de propuestas de corte neoasistencial en sectores como la educación, salud y trabajo, sin lograr intervenciones que aborden con criterio técnico y político la inclusión de forma consistente y duradera.

1. La inclusión como enfoque en las acciones públicas de juventudes

La sociedad colombiana viene transi-
tando hacia procesos de formulación e

implementación de políticas sociales de inclusión social desde la constitución de 1991, las acciones construidas intentan dar respuesta a los problemas de democratización, participación y cohesión de una sociedad fragmentada por la intensidad del conflicto armado interno y la fragilidad de los sistemas de bienestar construidos. El enfoque de inclusión social ha sido utilizado de forma pragmática en programas de gobierno y planes de desarrollo, formulando programas y estrategias del ciclo vital (primera infancia, juventud y envejecimiento), para el cuidado (género y discapacidad) y en políticas sectoriales como salud, educación y empleo con la premisa de avanzar en la igualdad de oportunidades y mejorar el bienestar de los sujetos (Otalvaro, 2020).

Las acciones públicas para las juventudes durante las últimas décadas se vienen orientando retóricamente hacia la inclusión social, bajo la perspectiva teórica de la justicia social que promueve la expansión de capacidades, oportunidades y libertades. El enfoque de inclusión social que se ofrece como mirada, como alternativa puede orientar las acciones públicas en Colombia, pero continúan las debilidades e incapacidades de la institucionalidad pública, al ofrecer respuestas neoasistenciales (riesgos gestionados por el individuo con asistencia pública) a las demandas sociales en materia de exclusión social, discriminación, privación y negación de derechos de

amplios grupos y sectores sociales que no son reconocidos integralmente en las políticas sociales (Giraldo, 2018).

El nuevo régimen institucional del gobierno de Gustavo Petro propone a las juventudes urbanas y rurales facilitar la titularidad y progresividad de sus derechos, pero sin avanzar en metas concretas (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo) que debatan la persistencia de la guerra o las disputas por la paz (Boltanski, 2000). Este enfoque también reconoce la necesidad de promover la paz como un compromiso activo, pero también la diversidad, la participación, y una variedad de políticas públicas para sujetos jóvenes, que logren avances concretos en materia de reconocimiento cultural especialmente en las comunidades negras e indígenas afectadas históricamente por el conflicto armado interno.

El enfoque de inclusión social también se puede definir como una alternativa para trabajar frente a problemas complejos y dinámicos de los sujetos en el siglo XXI, personas que viven situaciones de incertidumbre social, vulnerabilidad y padecimiento de carácter puntual o prolongado en la sociedad. Este tipo de políticas públicas implica la generación de una serie de programas, proyectos, protocolos de acción que orienten a los sujetos que son discriminados, violentados o vulnerados en sus derechos, fomentando así una cultura de la inclusividad social

desde lo gubernamental (Otalvaro, 2020).

La delimitación conceptual de la inclusión social se asocia con la exclusión social, la vulnerabilidad, el riesgo, la marginalidad y la desigualdad social en las últimas décadas, se reconoce que la inclusión y la exclusión social son relacionales y son susceptibles de asociarse con el mejoramiento de vínculos sociales rotos ante la ausencia de estado, comunidad, o garantías de acceso a bienes y servicios sociales. Las políticas públicas de inclusión social no pueden verse como un punto de llegada, apuntan a generar procesos de coordinación y convergencia de una serie de mecanismos y procesos que promueven activamente el reconocimiento, la igualdad, la no discriminación de sujetos y actores excluidos de un territorio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2009).

Para este caso en particular se ha seleccionado las políticas públicas de juventud de un gobierno progresista como el de Francia Márquez y Gustavo Petro (2022-2026), para ver las brechas de desigualdad y exclusión que viven los jóvenes, pero también las políticas públicas, programas y proyectos que son contruidos para atender las nuevas demandas de la ciudadanía juvenil en Colombia desde una perspectiva de la inclusión social y la defensa de la vida en los territorios (Consejería Presidencial para la Juventud, 2023).

2. Las políticas del cambio para las juventudes

El nuevo ciclo gubernamental colombiano tiene como paradigma político y apuesta de desarrollo una serie de reformas sociales en materia de salud, educación y trabajo, que intentan cuestionar el neosistencialismo conservador construido por décadas a la esfera del poder Estado. El análisis de esta nueva realidad¹, histórica por demás para Colombia se centra por ahora en la formulación e implementación del enfoque de inclusión social para las juventudes, un grupo social y poblacional que contribuyó con el triunfo del primer gobierno progresista en Colombia, orientada bajo la perspectiva de poder popular (Consejería Presidencial para la Juventud, 2023).

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, las juventudes siguen sin ser fielmente retratadas en las políticas gubernamentales de paz total y cuidado de la vida. Los anuncios planteados en materia de cambio institucional como la creación del Viceministerio para las juventudes en el naciente Ministerio de la Igualdad y Equidad, y una visión programática renovada orientada a ver los y las jóvenes como actores diferenciales del cambio, continúan en lista de espera.

Los consensos políticos y acuerdos con los diversos actores de la guerra cuestan más de lo esperado, a pesar de algunos éxitos de diálogo y cese al fuego con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC-EP, también por las dificultades de un sistema institucional que invierte poco en políticas inclusivas para la paz.

La continuidad de las violencias y conflictividades que padece el mundo juvenil en territorios urbanos y rurales en Colombia, tienen conexión directa con el aumento de relaciones de exclusión social y con el deterioro del neosistencialismo juvenil implementado en la última década. Existen problemas agudos de larga trayectoria como el desempleo, la exclusión social, y la marginalidad política que muestran la ausencia de mecanismos de universalización de derechos en materia de políticas educativas, ambientales, deportivas, culturales, y económicas para jóvenes que hoy escasamente son implementadas con bajos recursos y sin mayores innovaciones públicas.

Mientras las élites políticas, económicas y mediáticas siembran odio, desesperanza y frustración en el imaginario colectivo, seguimos observando imágenes de niños/as y jóvenes reclutados por diversas organizaciones armadas, evidenciando su participación en diversos contextos de guerra, y una serie de disputas en las que participan las juventudes sin mayor

¹ Se viene presentando una serie de columnas de opinión en colaboración con la Fundación Foro Nacional por Colombia en la sección Colombia+20 del periódico el espectador, en la parte final, se presentan las referencias del periódico.

protagonismo, como militantes, víctimas y victimarios de la violencia. Para ellos/as las políticas de paz total como proyecto de fortalecimiento democrático y de reconciliación nacional no llega aún, hasta el momento se teje una gran incertidumbre por su rapidez, improvisación y escasa profundidad en materia institucional y de restablecimiento de derechos juveniles.

Las diversas identidades de lo juvenil transitan por realidades paralelas en Colombia, unos van a la deriva como sujetos precarizados, estigmatizados como vándalos, como los nunca atendidos y entendidos por la sociedad, lo que limita su incidencia en las políticas públicas. Otros son los organizados, los alternativos, e inconformes, que construyen nuevas formas de nombrar la participación por sus militancias, redes y agrupaciones políticas con protagonismos en ocasiones esporádicos en la agenda política nacional.

Esta valoración de las juventudes es problemática para ellos/as, pero también para el impulso de políticas sociales, programas y macroprogramas en conexión con el plan nacional de desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida. Hasta el momento no se logra promover una visión renovada e inclusiva de la juventud, son 12,7 millones de jóvenes que representan el 24,4% de la población (Bases del plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), con una serie de desafíos políticos, culturales, sociales e

institucionales de gran envergadura para la Nación.

Aunque, es innegable la visibilidad de las juventudes en las dinámicas políticas, sociales y económicas y que sus innumerables propuestas de cambio aún no son escuchadas y materializadas en las políticas de paz total, persisten tímidas acciones de construcción de paz gubernamental, pero sin mayor contenido social (paz total y derechos humanos). Las propuestas de objeción de conciencia, antimilitaristas y de construcción de paz lideradas por jóvenes en zonas urbanas y metropolitanas son la expresión de sentires juveniles que no quieren la guerra, la barbarie y la violencia, pero estas aun no son visibles en el plan nacional de desarrollo construido.

El programa nacional de jóvenes por la paz arranca tímidamente como macro programa nacional, pero persiste una narrativa y estereotipos de jóvenes violentos y conflictivos en las escuelas, barrios, comunidades y redes sociales. El programa jóvenes en paz ha sido difícil de implementar en centros urbanos ante las reiteradas tensiones y disputas de la política paz total, también ha sido espinoso liberar a los/as jóvenes de primera línea judicializados por delitos asociados con la protesta social durante el Estallido Social del 2021, las iniciativas legislativas del Pacto Histórico (proyecto de ley en curso) que promueven la justicia restaurativa

chocan con la visión punitiva de algunos partidos políticos, e instituciones como la Fiscalía General de la Nación que persisten en criminalizar la movilización, la revuelta y la protesta social de la juventud.

Para enfrentar las desigualdades y exclusiones producidas por la continuidad de los conflictos, se requieren nuevos enfoques, centrados en el goce común, en una construcción de paz desde y con las juventudes, con opciones de paz que se construyen mediante enfoques de gobernanza para la paz, frente a los autoritarismos, machismos, opresiones y exclusiones que viven las juventudes en sus barrios y comunidades. El accionar gubernamental puede profundizar sus políticas y macroprogramas en sectores educativos, productivos, ambientales y culturales para sacar a los/as jóvenes de las economías criminales, serviles y de acaparamiento que impiden el goce pleno de los derechos y la consolidación de un país como potencia mundial de la vida.

3. Las políticas del cambio sectorial, hacia una gobernanza de la educación

Puntualmente, las políticas educativas del gobierno del cambio apuntan a garantizar el derecho a la educación todas y todos los colombianos. La educación se constituye en un medio fundamental para superar la desigualdad y avanzar en una sociedad del conocimiento y los saberes propios garantizando el desarrollo integral de amplios sectores y poblaciones

(Departamento Nacional de Planeación, 2023). Aunque se han presentado hasta el momento dos borradores de proyecto de ley en materia de educación (Ley estatutaria que establece el derecho fundamental a la educación y la reforma a la ley 30 de 1992), estas contienen más expectativas que transformaciones profundas en materia educativa, aun no se despliegan las verdaderas políticas del cambio (Mora, 2023)

El núcleo central de la política educativa en este cuatrienio se centra en la educación superior. Su enfoque se orienta al acceso, a través de 500 mil nuevos cupos para estudiantes de entornos vulnerables, rurales y afectados por el conflicto armado. Los y las estudiantes, según la apuesta del Plan Nacional de Desarrollo, gozarán del derecho fundamental a la educación bajo el concepto de gratuidad, permanencia y culminación de ciclos de formación. Ojalá, eso sí, con programas académicos que sean relevantes para las juventudes del siglo XXI, con vínculos laborales de acuerdo con sus intereses y con una conexión con la ciencia, la tecnología y la innovación (Consejería Presidencial para la Juventud, 2023).

Bajo esa perspectiva, la política pública para la educación superior es ambiciosa. En consecuencia, se requiere de una amplia participación de diversos actores – profesores, directivos, estudiantes, gremios - y de recursos

financieros que permitan en corto tiempo mejorar las condiciones de infraestructuras físicas, tecnológicas y de talento humano olvidados por décadas en el país. Dado que el actual sistema universitario funciona con serias limitaciones, ante la presencia de problemas estructurales como la privatización, escasa financiación, deterioro de la planta física de la universidades y desigualdad en el ingreso del estudiantado.

Por primera vez la educación superior es una prioridad en un Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia de gobiernos anteriores, cuyo centro de acción fueron las políticas productivistas y neoasistenciales orientadas por mercados flexibilizados y precarizados para el mundo juvenil. Bajo este enfoque no se logró avanzar en las tareas pendientes de la educación superior como la construcción de currículos pertinentes para los territorios, mejores políticas de bienestar e inclusión del estudiantado, formación y evaluación del profesorado, y acceso de estudiantes de bajos ingresos.

El discurso del cambio que se promueve y las nuevas políticas sociales no resuelven un problema central de las políticas públicas: La distancia entre la formulación de las soluciones y su implementación. Dentro de muy poco, las universidades públicas sentirán las dificultades del ensamblaje o implementación de las acciones públicas

que han sido formuladas por expertos desde el nivel central de gobierno. Por lo general, se trata de programas y proyectos que son transferidos de forma persuasiva o coercitiva a la administración pública local y la ciudadanía en sus diferentes contextos.

La implementación de la nueva política de educación superior en Colombia implica un trabajo colaborativo y una serie de procesos de articulación de una multiplicidad de actores institucionales (varias dependencias de gobierno central, regional y local), sociales (red de actores de la educación), políticos (profesionales de la política interesados en la educación) y económicos (gremios y fundaciones) vinculados a la búsqueda de soluciones de mercado o de ruptura de la inequidades históricas que son generadoras de relaciones de desigualdad en el terreno educativo.

Se requiere de una política pública de educación superior que se centre sus esfuerzos en la innovación pública. Temas como el acceso, es un reto que implica la creación de nuevas universidades, la consolidación de sistemas de regionalización robustos en las universidades públicas, la incorporación de modelos híbridos y de alternancia educativa que aceleró la emergencia sanitaria del COVID-19. Cada una de estas iniciativas deben superar la idea

de proyectos puntuales, esporádicos y con escasa financiación gubernamental que son las desarrolladas por los gobiernos nacionales hasta el momento, como estrategia para superar brechas educativas.

En antaño, la primacía de enfoques asistenciales en la educación superior fueron los que movilizaron por décadas al estudiantado colombiano, promoviendo una retórica de la participación ciudadana sin autonomía y sin autodeterminación. Ahora se requiere de una gobernanza educativa multiactor, para que, al momento de garantizar el acceso y la calidad, la participación pase de lógicas pasivas a formas más colaborativas e innovadoras. Este desafío implica un trabajo relacional y territorial con los diversos actores del sector, así como el impulso de comités, grupos de investigación y redes de participación propiciadas por la institucionalidad gubernamental con la pretensión de gobernar los problemas con el apoyo de una ciudadanía más colaborativa y empática con los desafíos de la educación superior.

Conclusiones

La participación ciudadana de las juventudes es una herramienta poderosa para hacer realidad la formulación e implementación del enfoque de inclusión social durante el gobierno Petro, sus insistentes llamados a la movilización

social y la participación masiva de las juventudes, aún no son masivamente escuchados. Se requiere en el marco de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026, apuntar hacia una participación deliberante, crítica y propositiva orientada a la reducción de las desigualdades e inequidades sociales presentes en la población juvenil.

La participación ciudadana también es una herramienta para promover una pedagogía de lo construido en materia de reformas sociales para la juventud en el Plan Nacional de Desarrollo. Las nuevas estrategias de inclusión planteadas por el gobierno del cambio requieren de pedagogía hacia la inclusividad, pautas que deben ser consensuadas con las comunidades mediante estrategias de mediación y concertación social permanente.

La naturalización de los diversos mecanismos de exclusión social que viven las juventudes en materia de educación, salud y trabajo, implican un cambio de paradigma en los sujetos de las políticas de inclusión social, actores que históricamente son representados como sujetos de riesgo, conflicto y control social, ahora son sujetos con autonomía, representación política, reconocimientos sociales y culturalmente valorados como actores políticos de importancia en el trasegar de la sociedad. Son sujetos que han logrado participar

en diversos mecanismos de cohesión y vínculo social sin temor a la incertidumbre y el padecimiento social propios del siglo XXI.

Las nuevas políticas de inclusión social se centran en espacios urbanos, lugares en donde lo juvenil es potencialmente expresivo, contextos en donde convergen una variedad de vocerías de la participación alternativa en espacios micro barriales, virtuales y con una diversidad de coaliciones sociales que animan nuevas responsabilidades orientados a la justicia y el bienestar social en los poderes públicos, frente a lógicas administrativas de corte neoliberal que piensan a los sujetos como clientes o consumidores pasivos.

Referencias:

- Acosta, F. y Cohecha, D. (2022). Agencias juveniles en movimiento. Crisis de la imaginación adulta e institucional sobre los mundos juveniles. En: Construir la paz y cuidar la vida. Proyecto conflicto violento y paz. Universidad Nacional de Colombia.
- Aguilar, L. (2022). Acerca del gobierno, propuesta de teoría. Colegio de Jalisco, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Tirant Lo blanch.
- Aguirre Santafé, Luz Adriana, y Bairon Otálvaro Marín. (2022). Políticas de Salud Para las Juventudes Colombianas: La Justicia Social desde el Enfoque de las Capacidades. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas y Acción Pública 9 (2). <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2022.5519>.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2009). Sistema de índices de inclusión social actualizados para Santiago de Cali.
- Boltanski, L. (2000). El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción. Amorrortu/ editores. Buenos Aires. [060223 Sesión Gabinete V5.pdf](#)
- Consejería Presidencial para las Juventudes – Colombia Joven. (2023). Líneas de acción de la Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia joven. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Boletín técnico: Mercado Laboral de la Juventud. Trimestre móvil marzo-mayo 2023. Recuperado de: [Mercado laboral de la Juventud \(dane.gov.co\)](#)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Estadísticas Vitales (EEVV) Defunciones fetales y no fetales. Recuperado de: [bol-EEVV-Defunciones-ITrim2023.pdf \(dane.gov.co\)](#)
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Colombia potencia mundial de la vida. Bases del plan nacional de desarrollo 2022- 2026. Consejo Nacional de Planeación.

- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFA COLOMBIA]. (2021). Análisis de la situación de la juventud en Colombia 2021. [infografia juventud-version 11 agosto \(unfpa.org\)](#).
- Foro Nacional por Colombia. (2023). Educación superior en Colombia: más allá de la retorica gubernamental. El espectador, Colombia+20. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/educacion-superior-en-colombia-mas-alla-de-la-retorica->
- Foro Nacional por Colombia. (2023). Las Juventudes colombianas en la paz total, una paz post neoliberal. El espectador, Colombia+20. [Las juventudes colombianas en la Paz Total, una paz post neoliberal \(msn.com\)](#).
- Giraldo C. (2022). Lo popular. Dimensiones económicas, sociales y políticas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO.
- Giraldo, C. (2018). Política social contemporánea. Un paradigma en crisis. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D.C.
- GOYN (2022). Informe Anual GOYN Bogotá 2022. Recuperado de: [Informe-GOYN-ISSN-VF.pdf](#)
- Montesinos, D. P. (2007). La juventud domesticada. Como la cultura juvenil se convirtió en simulacro. Editorial Popular. Madrid (España).
- Mora, A. F. (2023). El proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992: retorica y cambio hacia la universidad funcional. Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio Nacional de Salud Mental (2021). Visor de indicadores de Salud Mental. [Reportes Salud Mental \(sispro.gov.co\)](#)
- Otalvaro, B. M. (2020). La implementación del enfoque de Inclusión social en contextos Urbanos. Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 25-36.
- Otalvaro, M. B. (2020). Transformaciones de la política social en Colombia: análisis de los enfoques de asistencia, protección e inclusión social en el Valle del Cauca 2005-2015. Universidad Nacional de Colombia. Tesis de doctorado.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2021). Las Victimizaciones de Adolescentes y Jóvenes en Colombia. Recuperado de: [Las Victimizaciones de Adolescentes y Jóvenes en Colombia | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo \(undp.org\)](#)
- Rodríguez, A. A., y Marín, B. O. (2022). La implementación de la política de primer empleo en Santiago de Cali, Colombia (2015-2019). Revista Argentina De Estudios De Juventud, (16), e068. <https://doi.org/10.24215/18524907e068La>
- Sistema para la prevención de la deserción de la educación superior

[SPADIES] (2022). Estadísticas de deserción y permanencia en la Educación Superior. Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: [Estadísticas de deserción \(mineducacion.gov.co\)](https://estadisticas.mineducacion.gov.co)

Vanegas, G. (2021). La saga del narcotráfico en Cali 1950-2018. Programa editorial de la Universidad del Valle.

Velásquez, F. E. (2023). El trilema de Petro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Edición 109. Bogotá.



Instrucciones a los autores

La Revista de Administración Pública del 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.

1. 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:

1. 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:

- a.** Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.
- b.** 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.
- c.** Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

2. Líneas temáticas

- Administración pública.
- Políticas públicas.
- Gobernanza.

3. 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-Minciencias), a continuación, se describen según tipología:

a. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta de manera detallada, los resultados origi-

nales 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.

b. 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.

c. 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.

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

e. 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.

f. 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.

g. 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

a. 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.

b. El Editor en Jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de evaluación de cada uno de ellos.

c. 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.

d. 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.

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

f. 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 res-

ponsabilidad civil o penal, incluyendo las indemnizaciones por daños que pudieran ejercitarse contra la revista por terceros que vieran infringidos sus derechos e intereses a causa de cualquier reclamación de autoría intelectual. La obra se pondrá a disposición de los usuarios para que hagan de ella un uso honrado no violatorio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en 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

- a.** Extensión del documento. Mínimo 4.000 palabras, máximo 6.000 palabras, incluyendo las referencias bibliográficas.
- b.** Espaciado y márgenes. Párrafos con interlineado de espacio y medio (1.5 líneas) y márgenes de 3 cm en todos los lados.
- c.** Tipo y tamaño de la letra. Los títulos y subtítulos inician con letra mayúscula y van con numeración consecutiva. Letra Arial o Times New Roman 12 puntos para el texto, títulos y subtítulos; Arial o Times

New Roman 10 puntos para las citas de los pies de página y fuentes de tablas, gráficas y figuras.

d. 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 7ª versión (American Psychological Association). En caso de ser elaboración propia de los autores, se sigue la misma regla.

e. Referencias y citas bibliográficas. Para las fuentes consultadas utilizar las Normas APA 7a versión.

Orden del manuscrito

- 1.** Cabeza del documento: título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).
- 2.** Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.
- 3.** Anexos
- 4.** Referencias en orden alfabético.
- 5.** 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

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

traducido al inglés.

2. 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.

3. 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).

4. 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.

5. Texto principal del manuscrito. Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las ma-

yúsculas; las expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., *ad honorem*). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: Introducción. Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. Resultados. Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. Tablas. Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; las explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original 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 cuan-

do se toma de documentos de dominio público, pero siempre debe citarse el autor original. Discusión. En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significado de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. Conclusiones. Se deben relacionar con los objetivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. Abreviaturas. Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, ésta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una unidad de medida común. Citas bibliográficas. Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6a edición que se explica en esta guía. Referencias bibliográficas. Todos los manuscritos deben seguir las Nor-

mas 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 7a 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, 7ª 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 que se debe presentar con letra Arial o Times New Roman al 10 o , 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 (Avenida, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones. ... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo: Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías Se aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen

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

Insertando material. Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de las citas originales. Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe de ir en *itálica*. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma: En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estudios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimo-

niosos, 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 alfabeticizado 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...

