

Volumen 8 | Número 14 | Ene - Jun 2024 | ISSN E: 2590-5333

Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP



LAGPA

Latin American Group
for Public Administration



GLAP

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



ISSN-E: 2590-5333 / volumen 8 número 14, 2024 / Páginas: 3-5

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

Mercedes Osorio Sierra

Yeison Cortes Castro

Coordinación Editorial

Ernesto Piedrahita

Asesor editorial y de Comunicaciones

Jorge Alejandro Soto Pérez

Diseño y diagramación

Soporte Editorial del International Institute of Administrative Sciences (IIAS)

Paul Joyce, IIAS Publications Director

Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator

Sofiane Sahraoui, IIAS General Director

Editorial Fundación Cianara



Descripción

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

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



Acerca del IIAS

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

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

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

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

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-iisa.org/page/ABOUT%20IIAS>



Contenido

Editorial

ERNESTO PIEDRAHITA 7

Artículo de Reflexión

Gobernanza universitaria: diagnóstico y perspectivas en un contexto global de crisis

University Governance: Diagnosis and Perspectives in a Global Crisis Context 9

JOSE MANUEL CANALES

Artículo de Revisión

De medir a transformar: madurez institucional de la evaluación en América Latina

From Measuring to Transforming: Institutional Maturity of Evaluation in Latin America 27

ALVARO BENEDETTI

Artículo de Investigación

Desarrollando el tejido empresarial: ¿qué tan determinante es la infraestructura para la creación y desarrollo de las empresas?

Developing the business fabric: ¿how determining is infrastructure for the creation and development of businesses? 39

DIEGO DORADO

Artículo de Reflexión

Gobernanza jerárquica del espacio cívico en América Latina

Hierarchical governance of civic space in Latin America. 55

HUMBERTO MUÑOZ GRANDÉ

Artículo de Reflexión

Panorama de la Inteligencia Artificial (IA) en la administración pública federal: regulación y usos en Brasil

Panorama of Artificial Intelligence (AI) in the federal public administration: regulation and uses in Brazil 71

MARÍA ALEJANDRA NICOLÁS

Instrucciones a los autores 83



Editorial

En la presente edición de la Revista GLAP tenemos artículos que afrontan problemáticas latinoamericanas y se presentan de forma específica y caracterizada en distintos países del área en asuntos tales como la gobernanza y su relación con libertades individuales, gobernanza en la educación superior, las capacidades de transformación territorial y los retos éticos que representa el uso de la IA por parte de organismos estatales y gobiernos.

El investigador y profesor Humberto Muñoz de la Universidad Anáhuac, de México, presenta las conclusiones del trabajo Gobernanza jerárquica del espacio cívico en América Latina en el cual tiene en especial cuenta los procesos de Gobernanza Jerárquica de Kooiman en su relación con el espacio cívico, entendido como el conjunto de libertades de expresión, reunión pacífica y asociación referidas al contexto de los gobiernos nacionales en Brasil, El Salvador y México, todos ellos con elección constitucional de presidentes.

Para el análisis realizó estudios que comprendieron artículos científicos, informes oficiales de organismos internacionales y literatura proveniente de distintas publicaciones especializadas. La investigación constata la gobernanza jerárquica que constriñe de forma marcada y diferenciada elementos de la democracia en cada país.

Los sistemas de IA generativa, como *GhatGPT* y *DeepSeek*, tienen implicaciones en la democracia y en el desarrollo socioeconómico. María Alejandra Nicolás, profesora de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana de Brasil analiza cómo en este país En la regulación sobre los usos de estas tecnologías, enfatiza en la centralización de la tecnología en beneficio de la persona humana, el respeto a los derechos humanos, la protección de la privacidad y la seguridad de los datos.

En el artículo titulado Panorama de la Inteligencia Artificial (IA) en la administración pública federal: regulación y usos en Brasil, la autora revisa la implementación de la IA en la gestión pública brasileña, destacando usos, desafíos y oportunidades en la toma de decisiones automatizada.

El estudio presenta los desafíos en materia de transparencia, responsabilidad legal y los dilemas éticos para aportar al debate sobre cómo equilibrar la innovación tecnológica con la garantía de derechos fundamentales.

La densidad empresarial en Colombia es baja en relación con el tamaño de su población lo que genera retos para aplicar las políticas de promoción de la libre competencia. En el artículo Desarrollando el Tejido Empresarial: ¿Qué tan determinante es la infraestructura para la creación y desarrollo de las empresas el investigador Diego Dorado Ph.D. examina los determinantes de la localización empresarial con una base de datos de construcción propia y desagregada a nivel municipal.

De esta forma busca confirmar la relación positiva entre población y número de empresas, y revisa el componente de capacidad de gestión de los gobiernos locales y la ejecución de recursos de regalías como factores de atracción y localización empresarial.

A su turno, el profesor e investigador español José Manuel Canales Ph.D. llama la atención sobre la urgente actualización que requiere la gobernanza universitaria para responder a desafíos actuales buscando garantizar la autonomía, la pluralidad académica y la función social de la universidad.

Metodológicamente, se desarrolla un análisis conceptual y argumentativo sustentado en literatura especializada sobre gobernanza y transformación institucional, complementado con una lectura crítica de tendencias contemporáneas (digitalización, desigualdades, polarización y debilitamiento democrático) que impactan el ecosistema universitario. Se concluye que la actualización de la gobernanza universitaria requiere un enfoque integral que combine participación efectiva, gestión estratégica y protección de la libertad académica para aumentar la resiliencia y la pertinencia social de la universidad.

Un completo análisis de la capacidad institucional de cinco países latinoamericanos —México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú— para realizar evaluaciones de impacto y traducir evidencia en decisiones públicas entre 2010 y 2025 es el punto de partida de Alvaro Benedetti Ph.D. en su artículo De medir a transformar: madurez institucional de la evaluación en América Latina.

El estudio hizo aplicación del Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), adaptado de su formulación original para proyectos hacia una escala institucional. La metodología combina la revisión documental comparada y análisis cualitativo de madurez institucional en cuatro dimensiones: conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia. Los resultados muestran avances diferenciados: Colombia y Perú consolidan sistemas estables de evaluación; Brasil avanza hacia un modelo federal; Argentina prioriza la inclusión social; y México enfrenta una ruptura institucional.

Esperamos que estos materiales y sus temáticas sean del interés de nuestras lectoras y lectores y sirvan en propósitos investigativos y de gestión en la actividad pública y privada.

Ernesto Piedrahita
ASESOR EDITORIAL Y DE COMUNICACIONES





Gobernanza universitaria: diagnóstico y perspectivas en un contexto global de crisis

University Governance: Diagnosis and Perspectives in a Global Crisis Context

JOSE MANUEL CANALES¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Reflexión

Recibido: noviembre 2024

Aceptado: marzo 2025

Resumen

La gobernanza universitaria enfrenta tensiones derivadas de un contexto global de crisis y transformación acelerada, que presiona a las instituciones de educación superior a revisar sus modelos de dirección, legitimidad y toma de decisiones. Este artículo de reflexión analiza la necesidad de actualizar la gobernanza universitaria para responder a dichos desafíos sin debilitar la autonomía, la pluralidad académica y la función social de la universidad. Metodológicamente, se desarrolla un análisis conceptual y argumentativo sustentado en literatura especializada sobre gobernanza y transformación institucional, complementado con una lectura crítica de tendencias contemporáneas (digitalización, desigualdades, polarización y debilitamiento democrático) que impactan el ecosistema universitario. Como principales hallazgos se identifican: (i) la insuficiencia de enfoques centrados únicamente en estructura y normativa para enfrentar problemas complejos; (ii) la necesidad de fortalecer capacidades de liderazgo democrático, transparencia y rendición de cuentas; y (iii) la conveniencia de articular redes de cooperación y mecanismos de aprendizaje institucional orientados a calidad e innovación. Se concluye que la actualización de la gobernanza universitaria requiere un enfoque integral que combine participación efectiva, gestión estratégica y protección de la libertad académica para aumentar la resiliencia y la pertinencia social de la universidad.

Palabras clave: gobernanza universitaria, autonomía, rendición de cuentas, calidad, innovación, crisis global, resiliencia.

Abstract

University governance faces tensions arising from a global context of crisis and accelerated transformation, which pressures higher education institutions to revise their leadership,

¹ José Manuel Canales Aliende es catedrático de Ciencia Política y de la Administración y director del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas. Ha sido consultor de la OCDE, el Banco Mundial y la Unión Europea, y profesor visitante en universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. Autor de numerosas obras de referencia sobre administración y gestión pública.

legitimacy, and decision-making models. This reflective article examines the need to update university governance to address such challenges without weakening autonomy, academic pluralism, and the university's social mission. Methodologically, it develops a conceptual and argumentative analysis based on specialized literature on governance and institutional transformation, complemented by a critical reading of contemporary trends (digitalization, inequalities, polarization, and democratic backsliding) that shape the university ecosystem. The main findings are: (i) the limitations of approaches focused solely on structure and regulation when dealing with complex problems; (ii) the need to strengthen democratic leadership capacities, transparency, and accountability; and (iii) the value of building cooperation networks and institutional learning mechanisms aimed at quality and innovation. The article concludes that updating university governance requires an integral approach that combines effective participation, strategic management, and the protection of academic freedom in order to enhance resilience and social relevance.

Keywords: university governance, autonomy, accountability, quality, innovation, global crisis, resilience.

Introducción

Algunas consideraciones generales

El título de este artículo orienta su propósito y contenido: se trata de una reflexión descriptiva y, a la vez, propositiva sobre la gobernanza universitaria. Las universidades, públicas y privadas, constituyen un ámbito específico dentro del marco más amplio de la gobernanza, con rasgos institucionales propios y problemáticas particulares.

El contexto actual presenta retos significativos para la universidad, institución clave para la sociedad civil, no solo por su función de servicio

al bien común, sino por su papel como motor de transformación, cohesión y desarrollo social. En este sentido, el cambio requiere un diagnóstico riguroso, así como diálogo y reflexión plural.

La crisis contemporánea es poliédrica: atraviesa dinámicas internas de la institución y presiones externas del entorno. Hablar de crisis no implica desaparición de la universidad, sino reconocer una oportunidad histórica para abordar disfunciones y desafíos. En términos generales, la crisis exige un examen cuidadoso, un juicio responsable y, posteriormente, una acción coherente orientada a soluciones viables.

Este texto se apoya en reflexiones personales, lecturas y observación acumulada; no pretende ofrecer una solución definitiva a un fenómeno complejo, sino contribuir a clarificar retos y proponer orientaciones para la actualización de la gobernanza universitaria.

Metodología

Este texto corresponde a un artículo de reflexión sustentado en un análisis conceptual y argumentativo. Se realiza una revisión crítica de literatura sobre gobernanza, democracia y transformación institucional, y se articulan sus aportes con una lectura interpretativa de tendencias contemporáneas que inciden en la universidad (digitalización, desigualdades, polarización y crisis del multilateralismo). El análisis se organiza en ejes temáticos (gobernanza, democracia cultural, problemas y retos universitarios) con el propósito de identificar limitaciones recurrentes de los modelos tradicionales y proponer orientaciones de actualización institucional.

El nuevo contexto actual

La universidad como cualquier otra institución, debe afrontar y adaptarse a esta nueva era en la que estamos actualmente insertos, que

implica un nuevo orden y relaciones internacionales a nivel mundial².

Tras la guerra fría después de la segunda guerra mundial, hoy existe un multilateralismo asimétrico con una pluralidad de bloques y de países emergentes y de identidades.

La posición geográfica de cada país e institución universitaria determinará sin duda su posición geopolítica y sus relaciones exteriores. No obstante, hay tendencias generales, problemas y retos comunes universales.

Este nuevo contexto —caracterizado por procesos de globalización y digitalización— se manifiesta también en crisis ambientales, desigualdades persistentes, tensiones identitarias, interdependencia en red, dinámicas migratorias y deterioro de la confianza en instituciones democráticas. Se observan, además, escenarios de polarización, desinformación y debilitamiento del multilateralismo, junto con un aumento del poder y la influencia de actores económicos globales. En conjunto, estas tendencias condicionan el presente y el futuro de la actuación universitaria.

En este marco se han popularizado acrónimos que sintetizan el entorno contemporáneo, como *VUCA* (volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad) y *BANI* (fragilidad, ansiedad, no linealidad e incomprensibilidad). Estas categorías ayudan a describir un escenario desafiante para la toma de decisiones y la planificación institucional. Asimismo, se han destacado rasgos como posverdad, populismo y polarización (Naim, 2022), a los que se suman dinámicas de *postpandemia* y tensiones de legitimidad democrática.

- La gobernanza

La visión clásica de la gobernanza

La concepción y el marco teórico genérico de la gobernanza, afecta y condiciona la visión y la especificidad de la gobernanza universitaria.

La gobernanza surgió como un fenómeno y un proceso añadido, sin suplantarlos sino amplificándolos y complementarlos, del gobierno y de la gobernabilidad. Su origen etimológico (“*ku-berman*”, en griego; y “*gubernare*” en latín) significaba dirigir o conducir, y nos da ya el sentido y el contenido del término.

Frente a la concepción clásica del gobierno en la ciencias jurídicas y sociales desde una óptica puramente estática y de análisis sólo de la estructura organizativa y de funcionamiento del mismo; la gobernabilidad implicó en una etapa posterior, contemplar también los efectos y los resultados del gobierno.

La gobernanza implica lo anterior, pero además y sobre todo un “gobierno relacional”, que actúa y se legitima en función de su relación y satisfacción servicial de la ciudadanía y de la sociedad civil. Destacaría pues esta finalidad de justificación y acción consiguiente que implica ante todo este término³.

En los años noventa este término alcanzó un gran simbolismo e importancia, como expresión sintética de una forma nueva de visión y de acción de lo público, y como respuesta a la crisis y problemas de ese momento. Además de lo anterior, éste aporta sin duda un plus de legitimidad democrática, por la ampliación y participación de nuevos actores e instituciones.

La gobernanza ha estado muy presente en Iberoamérica, sobre todo con motivo de los procesos de democratización y desarrollo a partir de la década de los años ochenta, y con énfasis en la

² Véase entre una amplia y diversa bibliografía: José Manuel Canales Aliende (2002) “Un nuevo orden internacional con un especial análisis de la actual guerra de Ucrania” en *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. Segunda Época. Número 80. Valencia: I.N.A.U.C.O. de la Universitat Politècnica de Valencia. pp- 41 – 77.

³ Véase entre otros, para mayor detalle: José Manuel Canales Aliende (2015). “Algunas nuevas reflexiones sobre la gobernanza” en *Estudios sobre la Democracia, el Gobierno y la Administración Pública Contemporánea*. Madrid: Editorial Universitat, S.A.

actualidad; siendo la aportación del P.N.U.D. la más realista y operativa.

No obstante, la inestabilidad política, la falta de suficiente estabilidad de las instituciones, y el desequilibrio de la distribución de la renta y la exclusión social, estos hechos aún persisten a pesar de los esfuerzos y experiencias positivas llevadas a cabo.

Abundando en lo anterior conviene y merece la pena citar aquí la definición que de gobernanza aporta el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua Española, que dice así: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”.

De la precedente definición, yo destacaría estas notas o características:

a) habla de desarrollo, y no de mero crecimiento económico del P.I.B.; b) el desarrollo debe ser lo más completo, holístico o integral; pues menciona el económico, social e institucional; c) no menciona en esta definición clásica, pero no actual, dos lagunas a mi entender: el desarrollo cultural y el desarrollo sostenible; d) frente a la contraposición y polarización de lo público versus lo privado, aparece la mención expresa de la sociedad, de la sociedad civil se sobreentiende, y por tanto del tercer sector; e) la gobernanza es un gobierno de acción finalista y no sólo medial; f) la gobernanza es una visión y acción que deber ser coherentes; g) en ella hay una pluralidad y diversidad de actores y de instituciones partícipes.

La gobernanza estimo que es una visión y una acción para el cambio y la adaptación a la nueva realidad social; y que en el ámbito universitario implica también en mi opinión una mayor reflexión fruto del conocimiento, mayor diálogo y participación pluralista, sin olvidar sus fines y esencias.

“La gobernabilidad requiere otra forma de gobierno diferente de los del pasado, en el arte

y en la capacidad para gobernar; es sobre todo y ante todo un cambio de visión y de actuación más relacional y transparente” (José Manuel Canales Aliende, 2005: 22). A su vez “el proceso de gobernanza no es aleatorio, discrecional o irrestricto, sino está estructurado por las instituciones y el conocimiento, posee una estructura institucional y cognitiva” (Luis Fernando Aguilar Villanueva, 2004: 17), y “la gobernanza es el proceso de gobernar que integra los valores, las instituciones y las normas con los conocimientos y las tecnologías y, por consiguiente, está en las mejores condiciones de definir y realizar los asuntos públicos que importan a la sociedad conforme a las participaciones constitucionales” (Luis Fernando Aguilar Villanueva, 2004:18).

Además, hay varios niveles de gobernanza según el ámbito territorial, así como varias especialidades de ésta, y tres niveles a su vez complementarios, según el antes citado autor: a) gobernanza pública; b) gobernanza del sector público; y c) gobernanza corporativa pública (2004:20).

La visión nueva y la actual de la gobernanza

La gobernanza es un proceso inacabado, e inacabable de actuación y adaptación del gobierno en general, y del universitario en particular.

Como ya se ha dicho anteriormente, la gobernanza debe incluir entre sus fines el desarrollo sostenible y el cultural, pero además de éstos dos nuevos aspectos o dimensiones del desarrollo, también debería incluir las siguientes: a) la igualdad de género, b) el multiculturalismo pluralista y no excluyente; c) la defensa y la garantía de los derechos humanos a todos los grupos y sectores, sin excepción; d) el cosmopolitismo ético; e) la transparencia y la rendición responsable de cuentas; f) la inteligencia en la reflexión y en la acción⁴, g) la gobernanza

4 Véase al respecto la interesante aportación de la economista Mariana Mazzucatto que habla de “gobierno inteligente”, y lo que implica Véase para mayor detalle: Joaquim

supone voluntad y capacidad continua de aprender y de aprehender.

La gobernanza universitaria en la actualidad además de las notas y capacidades de la genérica y común como marco ideal de referencia, requiere también en

particular en mi opinión, las siguientes: a) una renovada capacidad institucional y personal para gobernar; b) un nuevo liderazgo fuerte y democrático a la vez, pero también transformador transaccional e integrador; c) una cultura holística de cambio y de trabajo en equipo; d) una mayor comunicación y conexión con la sociedad civil y la ciudadanía.

La gobernanza en la actualidad fruto en particular de la interdependencia, permite más fácilmente la coordinación y la cooperación eficaz a través de “redes de gobernanza” las cuales pueden abarcar distintos ámbitos territoriales o sectoriales.

Ahora bien, como nos ha recordado entre otros el semiólogo francés Pierre Bourdieu, la universidad tiene una importante relevancia política, pues se inserta entre “los campos de poder” y es una “industria cultural”.

Pero la gobernanza requiere capacidad de gobernar, “y al mundo de la política, del gobierno, y de la gestión pública, no se viene a experimentar, y en muchas ocasiones sólo con un buen carácter, o bien una pura y presunta buena voluntad. Se debe dejar y actuar sabiendo lo que se hace, y con una visión clara y estratégica y con unos conocimientos y con una capacidad de gobernar” (José Manuel Canales Aliende, 2004:23).

Por último, junto a las reflexiones anteriores, y otras más posibles, conviene también citar algunos documentos orientativos del deber ser de la gobernanza, y entre éstos mencionaría básicamente las siguientes: a) los documentos y las recomendaciones en general de la O.C.D.E.,

el B.I.D. y el Banco Mundial; b) los objetivos de desarrollo sostenible (O.D.S.) de las Naciones Unidas; y c) el Código Iberoamericano del Buen Gobierno⁵, aprobado en Montevideo el 23 de junio de 2006, aprobado por todos los Estados Iberoamericanos a propuesta del C.L.A.D.

No puede olvidarse que la meta 4.3. de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, de 2015 de Naciones Unidas, establece la igualdad del acceso a la educación, incluyendo expresamente la universitaria.

Para sintetizar el modelo ideal de gobernanza ésta deberá en mi opinión tener estas características básicas: a) participativo; b) transparente; c) responsable; d) innovador; e) inteligente; f) creativo; g) corporativo y colaborativo; h) responsable socialmente; i) de calidad; j) creador de valor público; k) resiliente; e) global, etc.

Algunas consideraciones sobre la democracia cultural

La universidad forma parte de la cultura de un país y contribuye ciertamente, influyendo y siendo influida por la sociedad en la que se inserta y actúa.

La universidad produce y aporta conocimiento, y éste a su vez puede contribuir al desarrollo integral, especialmente mediante la innovación y la transferencia de conocimiento.

Hoy un reto destacable es la existencia de un conocimiento múltiple, disperso, desigual y asimétrico, que se debe transformar y adaptar y transmitir adecuadamente para que pueda ser útil socialmente.

Por otro lado, como ha señalado entre otros Michel Foucault, conocimiento y poder están vinculados; por lo que la transparencia y la

Brugué (2022). Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden. Madrid: I.N.A.P.

⁵ Véase para mayor detalle, entre otros: José Manuel Canales Aliende (2005) “Notas sobre el Código Iberoamericano del Buen Gobierno” en Estudios sobre la Democracia, el Gobierno y la Administración Pública Contemporánea. Madrid: Editorial Universitas S.A. Capítulo 2. Pp. 29-33.

igualdad de oportunidades del acceso a éste es una aspiración y un derecho ciudadano.

A su vez la cultura se lleva a cabo a través de las distintas políticas públicas culturales⁶, de distintos ámbitos sectoriales y territoriales, y en las que la iniciativa y la colaboración pública-privada es muy importante y constituye una realidad con múltiples experiencias.

Junto al mecenazgo y al patronazgo no hay que olvidar tampoco la existencia de una industria y un mercado de la cultura, y que el sector público debería regular únicamente para controlar posibles excesos o disfunciones, y evitar así oligopolios.

Existen numerosas definiciones de cultura, así Alfredo Kroeber y Clyde Kluckhohn (1954) seleccionaron un total de 164 de las múltiples existentes. Desde el punto de vista de la etimología, la palabra o el término cultura tiene su origen en el latino *cultus* y hace referencia al cultivo del saber y el alma, frente a la agricultura o cultivo de algo. No obstante, el amplio contenido del término cultura y su compleja definición y delimitación, hace que utilicemos deliberadamente en esta publicación, la definición propuesta por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española de la Lengua, que reza así en sus acepciones: “3) resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos o afinarse por medio del ejercicio de las facultades intelectuales del hombre; y 4) conjunto de modos de vida y costumbres, conocimiento y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo” (1992, 624).

A esta propuesta conceptual se suma la desarrollada por la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural (2002),

que dice: “la cultura es el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo sociales y que abarca, además de las artes y de las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. De la definición transcrita precedentemente se deduce, las siguientes características esenciales:

a) la cultura es una manifestación fruto del conocimiento y de los modos de vida o costumbres; b) es la manifestación o expresión de una sociedad o comunidad, pero también de grupos sociales de esa sociedad; c) es una manifestación o expresión en un momento y sociedad histórica dada o concreta y es, por tanto, d) cambiante. No hay que olvidar finalmente que la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en Montevideo el 4 y 5 de noviembre de 2006, en la XVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno (O.E.A. 2006), señalaba lo siguiente:

“Convencidos igualmente de que la cultura se debe ejercer y desarrollar en un marco de libertad y justicia, reconocimiento y protección de los derechos humanos, y de que el ejercicio y el disfrute de las manifestaciones y expresiones culturales deben ser entendidos como derechos de carácter fundamental [...] Considerando que el ejercicio de la cultura, entendido con una dimensión de la ciudadanía es un elemento básico para la cohesión y la inclusión social y que genera al mismo tiempo confianza y autoestima no sólo a los individuos sino también de las comunidades nacionales a las cuales pertenecen”.

Hoy la democracia cultural en especial, al igual que la democracia en general deberá afrontar en gran reto de la pluralidad y la diversidad democrática. Como certeramente se ha señalado, entre otros, por Yasha Mounk: “Estamos al comienzo de un experimento sin precedentes en la historia, consistente en la transformación de una democracia mono étnica y monocultural en una de carácter multiétnico...” (2022: 9).

⁶ Véase para mayor detalle: Adela Romero Tarín y José Manuel Canales Aliende (2022) “Algunas reflexiones sobre las políticas públicas culturales en los sistemas políticos” en *Anuari de Dret Parlamentari*. Nº 36, 2022. Valencia: Corts Valencianes. pp. 219 – 238.

Los principales problemas y retos de presente y de futuro de las universidades

A continuación, sin pretender agotar el tema, señalaría de forma seguida y sin prioridad las siguientes, siendo la suma y la complementariedad de todas ellas lo más importante a destacar de entrada.

En cuanto a los fines a lograr:

Desde sus orígenes la universidad fue considerada “un templo de la sabiduría” y se fue adaptando al constante cambio histórico, incorporando sucesivamente nuevos conocimientos y saberes.

En la actualidad el espíritu y la finalidad fundamental del origen de la universidad se mantiene y sigue siendo en esencia plenamente válida, sin perjuicio de la adición de nuevos objetivos complementarios.

El gran filósofo español José Ortega y Gasset, en su famosa obra “Misión de la Universidad”, señaló tres finalidades básicas de la universidad en todos los tiempos: a) el desarrollo científico; b) la formación profesional y c) la extensión de la cultura.

Estos objetivos antecedentes se complementarían y ampliarían en la actualidad con tres más: a) el desarrollo sostenible; b) la transferencia de conocimiento a la sociedad; y c) la defensa y la garantía de los derechos humanos.

Veamos pues que las seis finalidades se complementan y se enriquecen, haciendo de la universidad una institución relevante e influyente en la sociedad, a la vez que necesaria y útil.

Pero por encima de todo en la universidad debe primar la verdad y su búsqueda racional, y no impuesta. Sectarismo, populismo, identidades, polarización, noticias falsas son fenómenos contrarios sin lugar a dudas a la esencia universitaria.

El conocimiento ilustrado, reflexivo y racional de contenido plural y dialogante es el espíritu y el modo de pensar y actual en la universidad. Esta debe ser además una institución proactiva y líder en el logro de un mayor humanismo y de una nueva Ilustración⁷.

Pero la docencia universitaria implica no sólo la aportación de conocimientos rigurosos y actualizados, sino también de habilidades y destrezas, y de técnicas; para así poder realizar su fin de la formación profesional actualizada y adecuada que implica la empleabilidad.

Pero además esos fines antedichos complementarios a llevar a cabo, se debe desarrollar teniendo en cuenta los principios y los valores propios de lo que se considera la civilización occidental, y en síntesis la democracia y el Estado de Derecho.

Junto a esos fines generales y universales, cada universidad sin duda podrá también fruto de su contexto histórico y territorial, fijar y desarrollar fines locales (no particularistas excluyentes ni localistas en exceso), para así responder a las demandas y problemas locales existentes y manifestados.

La transferencia de conocimientos humanos, sociales, técnicos, es la conexión de la finalidad de la extensión cultural entendida en un amplio sentido, y ello a través de la investigación.

Reflexión, investigación, docencia, publicación, información y transmisión de conocimiento son tareas fundamentales universitarias para el cumplimiento de los fines esenciales universitarios.

La gobernanza universitaria se enfrenta también al reto de búsqueda de la verdad, en un momento de posverdad, de pensamiento “woke”, y de identidades sectarias y excluyentes.

⁷ Véase al respecto para mayor detalle, entre otros Steven Pinker (2018). En defensa de la Ilustración: Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso. Barcelona: Paidós.

La opacidad, el silencio, el populismo, la polarización conducen y favorecen la autocracia y la manipulación, y frente a esto es necesario objetividad, racionalidad, reflexión, diálogo y consenso.

La llamada “corrección política” que se extiende al mundo de la educación y de la cultura son una amenaza hoy frente a la libertad universitaria.

El nuevo modelo y paradigma universitario Iberoamericano tendrá sin duda en cuenta los tres modelos y las grandes tradiciones universitarias europeas y por tanto occidentales: el francés, el inglés y el alemán.

Respecto a la configuración de la estructura institucional y organizativa:

a. Las normas estatales como las propias de cada institución universitaria deben regular y salvaguardar ante todo la autonomía universitaria en todos sus ámbitos.

Autonomía equivale a decir libertad, y no dependencia de otros poderes y grupos de poder ajenos, pero también implica responsabilidad y sometimiento a la legalidad y la ética primordialmente.

El marco regulador básico estatal deberá desarrollarse por los Estatutos propios de cada universidad, siendo una manifestación de su autonomía no sólo auto normativa, sino también organizativa, funcional y presupuestaria.

Las políticas de Estado son compatibles con las propias.

b. Especial consideración deber ser la garantía y defensa total en particular de la libre expresión, y de cátedra en el ámbito universitario; con tan sólo las posibles limitaciones lógicas de la legalidad y de la ética.

La amenaza de la posverdad y la manipulación sectaria son auténticas amenazas hoy en

día, y existe un amplio movimiento intelectual de rechazo con múltiples y variados pronunciamientos al respecto, como la reciente declaración de la Universidad de Stanford “Restoring Academic Freedom”, y la previa de 1967 de la Universidad de Chicago sobre “la neutralidad ideológica y la pluralidad académica” de la universidad.

c. Obviamente, dentro de la normativa básica estatal, las universidades privadas deberán reflejar y concretar de forma previa su visión y su misión como universidades, así como regular y detallar su modelo de gobernanza.

La colaboración público-privada, y la libre, legal y objetiva competitividad son posibles y deseables en la búsqueda de todas ellas de la mayor y mejor calidad del sistema universitario nacional.

d. Se debe distinguir, clasificar y separar los órganos “políticos” de decisión y de representativas y participación que son en una mayoría colegiados, bajo de dirección máxima del Rector; con los órganos y unidades permanentes gerenciales donde prima el principio de la jerarquía administrativa.

La idoneidad, los requisitos y los procedimientos de elección del Rector y de su equipo, deben fijarse en la normativa de forma objetiva y escrupulosa, buscando la máxima idoneidad y mérito.

e. La gobernanza universitaria requiere capacidad de gobernar y de liderazgo, habilidades y destrezas, no siempre existentes.

La capacidad docente e investigadora no implica ni supone automáticamente lo anterior; sino que se requiere aptitudes, actitudes y conocimientos adecuados para ellos. Los conocimientos, las habilidades, las destrezas y las técnicas de dirección y gerencia especializada en este ámbito, deben desarrollarse, y en el caso de las universidades públicas además deberán

tenerse en cuenta la especificidad de éstas como parte del sector público, y lo que esto conlleva.

f. La estructura organizativa deber ser lo más descentralizada y desconcentrada posible, asegurándose la unidad a través de la planificación, la coordinación y la dirección de los órganos y de las unidades centrales, y la gestión deber ser además en red.

g. Sería bueno establecer en cada país un mapa de titulaciones y enseñanzas, pues en teoría resulta imposible admitir que todas las universidades tienen capacidad igual de ofertar calidad docente y de desarrollo de la investigación.

La clasificación, la especialización y la evaluación de las universidades por una institución estatal central, independiente y profesional; es una garantía para el buen funcionamiento del sistema universitario.

h. La normativa debe regular y garantizar la libre e igual participación de todos los sectores, grupos y estamentos de ésta, así como de la sociedad civil.

Todas las voces y opiniones deben ser dichas, respetadas y tenidas en cuenta. El consenso fruto de la reflexión serena y el diálogo adecuado y no polarizado, debe ser el ideal y la norma.

La normativa deber ser no rígida no excesivamente formalista, para permitir una cierta flexibilidad y adaptabilidad en el gobierno y gestión universitaria; así como asegurar la rendición de cuentas a través de la máxima transparencia posible. Autonomía no implica irresponsabilidad, sino responsabilidad madura y consciente.

Se debe institucionalizar y regular con detalle en la normativa reguladora de la Universidad el proceso de rendición de cuentas.

Junto al claustro o “parlamento” universitario, ante el que rinde cuentas el equipo rectoral

de gobierno, la creación de un Consejo Social representativo del territorio sería de gran interés y utilidad.

i. Deber asegurarse y garantizarse el liderazgo adecuado de los equipos de gobierno y del estudiantado; y esto no se improvisa, sino que se aprende.

Se debería quizás crear a nivel nacional una Escuela o Instituto de “Gobernanza y Gerencia Universitaria” para ello.

Hace falta difundir y desarrollar una nueva cultura universitaria, en la que se destaquen básicamente: a) la transparencia; b) el trabajo en equipo; c) la responsabilidad personal y grupal; d) la prioridad de la innovación.

Para el logro de lo anterior la información y la comunicación interna y externa, deben ser los canales adecuados y primordiales.

Se debe establecer una oficina de información, quejas, reclamaciones y propuestas; para facilitar así la cercanía y receptividad de todos los miembros de la comunidad universitaria, así como de las personas e instituciones de la sociedad civil.

En cuanto al proceso de gestión interno:

a. Hay que promocionar y adaptar el proceso y las técnicas digitales, como un instrumento y no como un fin que deshumanice.

b. Las nuevas técnicas de gestión se tienen que incorporar, adaptándolas a la realidad universitaria.

c. La inteligencia artificial es un reto importantísimo, y no debe ni puede sustituir la reflexión y el conocimiento racional. La robotización universitaria plena tampoco es deseable.

d. La planificación plurianual, deber ser el marco y la guía del presupuesto anual, suficiente, claro, posible, con objetivos definidos y resultados esperables.

e. La gestión diaria desde ser lo más flexible

y operativa, evitando duplicidades inútiles y formalismos absurdos excesivos. No puede olvidarse la máxima del libro de Michel Crozier “No se cambia la sociedad por dentro”. Lo anterior no implica la desaparición de la legalidad ni de la seguridad jurídica necesaria.

Sobre el contenido de la oferta educativa, cabría decir a su vez:

- a. El aprendizaje educativo hoy se concibe para toda la vida, y no hay un antes y después de la universidad. El cambio acelerado requiere conocimiento actualizado.
- b. El sistema universitario es una parte, si bien final, del sistema educativo de un país. La etapa inicial de la escuela no puede olvidarse ni menospreciarse. Deber haber una correlación y complementariedad en todo el sistema educativo.
- c. La oferta educativa universitaria se debe adaptar a su territorio, debiendo haber una relación con las autoridades territoriales, sociedad civil, empresas e instituciones del tercer sector; para la colaboración en torno al diagnóstico de la prioridad y la necesidad de este territorio. La geoestrategia será determinante en mi opinión.
- d. Sería útil hacer un diagnóstico, con las fortalezas y debilidades, de la oferta educativa de cada universidad, cara al futuro.
- e. Junto al mantenimiento actualizado de la oferta educativa clásica se deben ofrecer nuevas titulaciones acordes con las nuevas necesidades y ofertas laborales. Las nuevas titulaciones son para la mayor empleabilidad, sobre todo joven.
- f. No se deben eliminar ni menospreciar las titulaciones y los conocimientos de filosofía, humanidades e historia; de ellos depende la racionalidad cognitiva y el humanismo. No puede olvidarse que desde su creación inicial las universidades son lugares de conocimiento fundamentalmente humanísticos, a los que se unieron luego los técnicos de todo tipo.
- g. El contenido de la docencia debe contener una visión lo más transversal y pluridiscipli-

nar posible.

- h. La docencia sin perjuicio del mantenimiento de los valores clásicos, debe incorporar también las nuevas metodologías y las técnicas docentes exitosas.
- i. En cuanto a la metodología docente ésta deber actualizarse, combinando las conferencias y las clases magistrales tradicionales, con el estudio de casos prácticos y experiencias en el aula (ya sea presencial o virtuales).
- j. El método de aprendizaje del “Impact Learning” complementado por el de “Learning Reflecting Doing”, parece que son de gran utilidad para la docencia; a lo que se une hoy el “Deep Learning” o aprendizaje interior y progresivo.
- k. Los cursos breves de actualización son parte de la nueva y amplia oferta docente.
- l. En cuanto a la digitalización acelerada fruto de la pandemia, estimo que en general fue muy positiva y debe conservarse y mejorarse sin duda; pero combinándola también de forma mixta con la presencialidad.
- m. Una digitalización excesiva permite tan sólo una relación artificial, y no personal, con capacidad suficiente de compartir afectos y sentimientos; y sobre todo de relacionarse y socializarse personalmente y en grupo.

Por otro lado, la inmediatez y la velocidad de reflexión que implica la digitalización, impone y supone muchas veces la ausencia o discusión con la tranquilidad y de la serenidad requeribles para una reflexión y un debate a fondo. El uso adecuado y prudente de las T.I.C. y las T.A.C., es un avance y logro positivo para la docencia y un buen aprendizaje.

- n. La oferta docente de se debe acompañar de una oferta de disponibilidad de bibliotecas accesibles y actualizadas, para el estudio e investigación.
- o. El equipamiento y la logística de infraestructuras de deporte, ocio, restauración, forman parte de la calidad y variedad de la oferta educativa, como medios para favorecer el estudio.

p. La movilidad y el transporte son otro aspecto también a tener en cuenta en cuanto a la oferta de la Universidad, buscando además la financiación para las personas más necesitadas.

En lo concerniente al profesorado éste debe ser seleccionado de forma absoluta meritocráticamente, sin aplicar criterios de sectarismo, clientelismo y endogamia; buscando la identificación y la motivación del mismo respecto a los fines y objetivos de la institución universitaria en la que trabajarán.

Su retribución deberá ser adecuada y motivadora, exigiéndose resultados en base a los objetivos prefijados y promoviendo en una actitud constante de: a) puesta al día; y b) trabajo colaborativo en equipo.

La libertad de cátedra deber estar regulada y garantizada. El profesorado combinaría docencia e investigación en función de sus status, pero además de su misión, y habrá de transmitir conocimiento, pero también valores, y debe ser además no sólo un docente sino un tutor y hacer de orientador (“mentoring”) del alumnado, a través de la relación personalizada.

En lo que corresponde a la calidad ésta debe implantarse como un modelo de calidad total que afecta a toda la institución y además implicar la participación de todos.

Debe ser un modelo implementado y previamente debatido, consensado y acordado, con una planificación estratégica detallada; y con mecanismos establecidos de evaluación y de seguimiento de resultados medidos objetivamente.

Este plan de actuación de calidad, dentro del plan general aprobado, se debe relacionar con el presupuesto por objetivos y los proyectos aprobados para llevar a cabo.

Debe haber una oficina o departamento institucional de calidad en el seno de la estructura universitaria; así como otro de transparencia, y de evaluación y seguimiento de objetivos y análisis de resultados.

La calidad como filosofía y técnica de gerencia debe intentar lograr la implantación de un nuevo modelo y paradigma educativo; y debe ser un instrumento de y para la innovación ⁸.

En lo que respecta al alumnado cabría decir que se debe favorecer la igualdad de oportunidades de acceso a la universidad, estableciendo medios para poder ayudar económicamente, mediante becas o subvenciones públicas así como de la propia universidad para paliar la ausencia de medios económicos que permiten el acceso.

Al estudiante se le debe transmitir e inculcar la idea de que el aprendizaje debe ser para toda la vida; y en este sentido por tanto la oferta docente universitaria se debe ampliar a cursos y seminarios de posgrado de actualización.

Se debe fomentar el asociacionismo estudiantil para la participación y la representación en la gobernanza universitaria.

Las asociaciones de exalumnos deben establecerse y promocionarse para no perder el vínculo entre la institución y su antiguo alumnado, celebrando diversas reuniones, celebraciones y actividades a lo largo del curso escolar para lograr lo anterior.

Se debe fomentar en el alumnado no sólo su deseo y capacidad de aprender sino también su creatividad, capacidad de esfuerzo, y el espíritu crítico.

La educación al alumnado deber ser lo más personalizada y tutorizada posible, para asegurar su buen y exitoso aprendizaje, y para además potenciar y apoyar sus capacidades.

Junto a la regulación de los derechos y de los deberes del alumnado, hay que significar también que existen unos sectores o colectivos del mismo, que requieren una atención más especializada, y entre éstos señalaría los siguientes:

⁸ Véase al respecto: José Manuel Canales Aliende (Editor) (2021). Estudios sobre Innovación Administrativa y Gestión Pública en Iberoamérica. Alicante: Publicaciones Universitat d'Alacant.

la mujer; b) la tercera edad; c) el mundo rural; d) los excluidos sociales; d) los migrantes; e) el colectivo LGBTI; f) los disminuidos y discapacitados físicos y psíquicos; g) las minorías étnicas; h) los colectivos y grupos indígenas.

Las relaciones externas de la universidad deben institucionalizarse a través de la creación de una oficina o unidad especializada para ello. Los convenios y los acuerdos de colaboración y cooperación con otras universidades del país deben fomentarse en todos los ámbitos posibles, en especial en: a) titulaciones compartidas; b) intercambio de profesores y alumnos; c) proyectos de publicaciones e investigaciones compartidas; y d) Clusters de conocimiento. Los másteres y doctorados interuniversitarios son de gran éxito y calidad

Es útil el establecimiento institucional de instrumentos objetivos y rigurosos de medición, comparación y evaluación de universidades a nivel nacional e internacional; pero esto no es una “panacea” siempre exitosa, adecuada y eficaz.

El comparatismo y el mimetismo como método en las ciencias sociales es sabido que se debe hacer con cautela, pues las realidades y características de las instituciones a valorar y comparar, no siempre son iguales y responden a las mismas características en distintos territorios.

Los rankings son en cierta medida sólo orientadores y aproximativos, y nunca deberían considerarse en mi opinión como juicios de valor definitivos y permanentes. La realidad es muy compleja y cambiante a su vez, como para hacer juicios de valor tan dogmáticos como a veces se hacen.

El intercambio de experiencias y de buenas prácticas es también de posible utilidad, pero el problema es quien, cómo y por qué se determina que son buenas prácticas y cuales no lo son. Subsiste en este tema el viejo problema de quien

controla al controlador (“quid custodiat custodies”) o lo que es lo mismo quien, cómo y por qué, y a quien se elige controlador.

La profesionalidad, capacidad, integridad y neutralidad de los controladores o expertos evaluadores deber ser objetiva e institucionalizada previamente; frente a intereses de grupos e instituciones propias o ajenas del mundo universitario, donde priman intereses de poder o puramente mercantiles.

En lo que oferta a la financiación, es de suma importancia pues es la que posibilita y hace viable el funcionamiento de la universidad.

Junto a la propia financiación de cada universidad y las subvenciones estatales, regionales y locales, se debe buscar la colaboración externa a través del patronazgo y del mecenazgo.

La vinculación y la colaboración de cada universidad con su ciudad y con el tejido empresarial e industrial de la misma, así como con las características de su población, son aspectos de primordial atención y de actuación prioritaria. La geopolítica determinará sin duda la geoestrategia adecuada universitaria.

La transferencia del conocimiento se debe insertar en la planificación universitaria y los protocolos establecidos al efecto. Las O.T.R.I son el instrumento exitoso para ello.

Principales hallazgos

- 1. Desajuste entre entorno y modelos tradicionales de gobierno universitario.** En un contexto global marcado por volatilidad, incertidumbre y crisis múltiples, los enfoques centrados principalmente en estructura normativa y formalismos institucionales resultan insuficientes para orientar decisiones oportunas y coherentes. Esto incrementa tensiones internas y debilita la capacidad adaptativa de la universidad (Bauman, 2003; Naim, 2022).
- 2. Riesgo de pérdida de legitimidad por déficits de transparencia y rendición de cuentas.** La gobernanza universitaria requiere mecanismos claros de responsabilidad institucional, acceso a la información y evaluación, no solo como exigencia administrativa,

sino como condición de confianza pública y calidad. En ausencia de dichos mecanismos, la autonomía puede percibirse como opacidad y la institución pierde respaldo social (Aguilar, 2016; Canales, 2015).

3. Capacidades de liderazgo y dirección como cuello de botella institucional. La formación académica e investigativa no garantiza, por sí misma, competencias para gobernar y gestionar instituciones complejas. Se identifica la necesidad de fortalecer capacidades de liderazgo democrático, planificación estratégica y coordinación institucional, evitando improvisación y personalismos (Canales, 2015; Drucker, 1996).

4. Tensiones contemporáneas sobre pluralismo, libertad académica y esfera pública. Fenómenos como polarización, posverdad y dinámicas identitarias generan presiones sobre la deliberación universitaria y sobre la construcción de consensos razonables. La protección de la libertad académica y del debate plural aparece como un requisito de calidad institucional y de pertinencia social (Foucault, 2006; Mounk, 2022; Levitsky & Ziblatt, 2018).

5. Necesidad de redes de cooperación y aprendizaje institucional orientadas a calidad e innovación. La interdependencia abre oportunidades para articular redes de gobernanza, cooperación interuniversitaria y transferencia de conocimiento. Sin embargo, su eficacia depende de reglas claras, evaluación, coordinación y cultura organizacional colaborativa, evitando mimetismos acríticos y dependencias externas (Kooiman, 1993; Kettl, 2002; Ostrom, 2005).

Discusión

6. Los hallazgos sugieren que la actualización de la gobernanza universitaria no puede reducirse a ajustes organizativos o a reformas normativas aisladas. En escenarios de complejidad, la gobernanza se entiende mejor como un proceso relacional que integra instituciones, valores, conocimiento y capaci-

dades para decidir y actuar con legitimidad (Aguilar, 2016). En consecuencia, los desafíos descritos remiten a una tensión estructural: sostener la autonomía y el pluralismo académico mientras se fortalecen mecanismos verificables de transparencia, evaluación y rendición de cuentas.

7. Asimismo, la discusión contemporánea sobre crisis democrática, polarización y posverdad tiene efectos directos sobre la vida universitaria, pues modifica las condiciones del debate público y la producción de consensos mínimos. En este marco, la libertad académica y el pluralismo no son elementos accesorios, sino componentes que inciden en la calidad y en la función social de la universidad (Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2022). De ahí que la gobernanza universitaria requiera liderazgos con capacidades estratégicas y democráticas, capaces de orientar procesos de cambio sin caer en personalismos ni en bloqueos corporativos (Drucker, 1996).

8. Finalmente, la cooperación y las redes interuniversitarias aparecen como una vía relevante para mejorar pertinencia, innovación y transferencia de conocimiento. Sin embargo, la adopción de modelos externos exige prudencia metodológica: los procesos comparativos deben considerar diferencias institucionales, territoriales y culturales para evitar imitaciones superficiales. En suma, la discusión apunta a que una gobernanza universitaria eficaz combina participación real, gestión estratégica, evaluación, cultura organizacional colaborativa y protección del debate académico, como condiciones para aumentar resiliencia y pertinencia social en un entorno de cambio acelerado.

Epílogo

A pesar de todos los problemas y dificultades existentes ya examinadas, es evidente que la realidad obliga a un cambio del mundo en general, y de la universidad en particular y en especial.

Como dijo el poeta español Antonio Machado “se hace camino al andar”, y por tanto es necesario iniciar un proceso de cambio sin esperas, tras un previo período reflexivo plural que lleve a un diagnóstico lo más completo y certero posible.

El diagnóstico o definición del problema de forma acertada y adecuada, tras un análisis de las posibles alternativas en base a todos los datos disponibles, será la guía o faro para seguir.

El cambio diseñado se debería hacer teniendo en cuenta la inteligencia colectiva, una visión de respeto total a las personas, y de servicio a la sociedad, contando para ello con la colaboración y participación leal y eficaz de todos los actores e instituciones posibles.

El diseño y la implantación de un espacio común y unitario (no uniforme necesariamente), como el europeo, podrá ser a mediano plazo importante cara a múltiples objetivos, si bien el modelo debería ser propio y adaptado, y en absoluto totalmente importado. La idiosincrasia, y la problemática iberoamericana requiere su atención y concreción en este posible nuevo modelo. Sin perjuicio de lo precedente, el proyecto de “espacio iberoamericano de conocimiento” o el proyecto de un Erasmus del alumnado iberoamericano, pueden ser proyectos parciales, pero positivos e innovadores de avance.

También la incorporación y la colaboración con otras redes e instituciones de otros continentes, así como internacionales, como la U.N.E.S.C.O., serían de gran interés y utilidad.

Por otro lado, cambiar no implica olvidar ni desechar todo lo pasado como si todo fuese obsoleto y con una mentalidad de borrar todo lo pasado por ser pasado. Deberá analizarse lo que funciona y adaptarlo y mantenerlo; y sólo cambiar lo que sea necesario. Cambiar por cambiar sin objetivo y método, es un absurdo además de un fracaso inevitable.

No puedo dejar de mencionar en este epílogo por su actualidad y utilidad lo que Nicolás de Maquiavelo señaló en su obra famosa *El Príncipe*: “No hay asunto más delicado de tomar en la mano, ni más peligroso de conducir, ni más dudoso en su éxito, que erigirse en líder de los cambios. Porque el que innova tendrá por enemigos a todos lo que están bien bajo el orden de las cosas existentes, y sólo tibios partidarios en los que podrán estar bajo el nuevo”.

Si hay que reflexionar, diagnosticar, planificar y gestionar el cambio; también deben promoverse y gestionarse la resistencia posible ante el cambio.

Todo cambio no es fácil, sino que es un proceso complejo; pero sin cambio no hay progreso, y el que no hace nada no sólo se equivoca, sino que se auto condena al fracaso con la excusa de la posible equivocación. Esta última se evita con el diagnóstico riguroso, la prudencia y “el buen gobierno” y el “buen liderazgo”.

El proceso de cambio debe ser a su vez holístico, es decir total en el seno de la institución y debe implicar y afectar a todos sus miembros sin excepción. El cambio es institucional y grupal, y a la vez total y transversal.

La educación fruto del esfuerzo y del mérito, no es algo permanente lúdico y simple, y tiene una finalidad no solo de más y mejor conocimiento, sino de movilidad social ascendente.

Por último, la novedad y la utilidad del cambio universitario debe no olvidar la primacía de la verdad, así como los valores de la Universidad desde su surgimiento. Esta no se puede olvidar qué es y qué debe ser, a saber: conjugar la sabiduría y la reflexión con una finalidad siempre servicial en la búsqueda de la felicidad ciudadana y del bien común.

Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2016). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11–36.
- Altbach, P. G. (2016). *Global perspectives on higher education*. Johns Hopkins University Press.
- Applebaum, A. (2020). *El ocaso de la democracia*. Debate.
- Aronowitz, S. (2001). *The knowledge factory: Dismantling the corporate university and creating true higher learning*. Beacon Press.
- Arendt, H. (1974). *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Brugué, Q. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. INAP.
- Brown, A. (2018). *El mito del líder fuerte: Liderazgo político en la Edad Moderna*. Círculo de Tiza.
- Canales Aliende, J. M. (2015). *Estudios sobre la democracia, el gobierno y la administración pública contemporánea*. Universitat.
- Canales Aliende, J. M. (2021). *Estudios sobre innovación administrativa y gestión pública en Iberoamérica*. Publicaciones de la Universitat d'Alacant.
- Canales Aliende, J. M. (2022). Un nuevo orden internacional con especial análisis de la actual guerra de Ucrania. *Revis- ta Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*(80), 41–62.
- Canales Aliende, J. M., Fontaine, G., & Romero, A. (2017). *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina*. Anthropos.
- Crozier, M. (1966). *La crisis de la inteligencia: Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*. INAP.
- Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. INAP.
- Crozier, M. (1989). *Estado moderno, Estado modesto: Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- Damasio, A. (2021). *Sentir y saber: El camino de la conciencia*. Destino.
- Drucker, P. F. (1959). *Landmarks of tomorrow*. Harper.
- Drucker, P. F. (1996). *La gestión en un tiempo de grandes cambios*. Edhasa.
- Flores, N. (2002). *Ciberpsicología: Cómo pensamos, sentimos y actuamos en la era digital*. Prisa-noticias Colecciones; Emse Edapp.
- Foucault, M. (2006). *Las palabras y las cosas: Una arqueología de las ciencias humanas* (4.ª ed.). Siglo XXI.
- Fukuyama, F. (2019). *Identidad: La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Planeta.
- Fukuyama, F. (2022). *El liberalismo y sus desencantados: Cómo salvaguardar y defender nuestras democracias liberales*. Deusto.
- Garcés, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. Anagrama.
- Goleman, D. (2006). *Inteligencia emocional*. Kairós.
- Goleman, D. (2006). *Inteligencia social: La nueva ciencia de las relaciones humanas*. Kairós.
- Gómez de Liaño, I. (2023). *El eclipse de la civilización: La ética y la tiranía en seis figuras históricas*. La Esfera de los Libros.
- Gómez, L. (2021). *Organizaciones inteligentes: Empresas, equipos y líderes de alto rendimiento sostenible para un*

- mundo en transformación*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Greppi, A. (2022). *Nuevas élites: Elitismo viejo*. Círculo de Bellas Artes.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden mundial*. Paidós.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento: Por una sociedad inteligente*. Paidós.
- Judt, T. (2006). *Algo va mal*. Taurus.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance*. Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government–society interactions*. SAGE.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Linz, J. J. (1978). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- López, J., & Leal, Y. (2002). *Gobernar en la sociedad del conocimiento*. IUAP.
- Lyotard, J.-F. (1987). *La condición posmoderna*. Cátedra.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Ariel.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia: Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Paidós.
- Mounk, Y. (2022). *El gran experimento: Por qué fallan las democracias diversas y cómo hacer que funcionen*. Paidós.
- Naím, M. (2022). *La revancha de los poderosos*. Debate.
- North, D. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Noveck, B. S. (2022). *Cómo resolver problemas públicos: Una práctica para arreglar el gobierno y cambiar el mundo*. Galaxia Gutenberg.
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro: Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Katz.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Limusa.
- Ostrom, E. (2005). *Comprender la diversidad institucional*. Grafinsa.
- Pagden, A. (2016). *La Ilustración y por qué sigue siendo importante para nosotros*. Akal.
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford University Press.
- Pinker, S. (2018). *En defensa de la Ilustración: Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Paidós.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Open University Press.
- Rifkin, J. (2022). *La era de la resiliencia: Reimaginar la existencia*. Paidós.
- Rivero, R. (2021). *El futuro de la universidad*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Romero, A., & Alejo, A. (2021). *Panorama de la gobernanza: Perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica*. Tiran lo Blanch.
- Romero, A., & Canales Aliende, J. M. (2022). Algunas reflexiones sobre las políticas públicas culturales en los sistemas políticos. *Corts Valencianes: Anuari de Dret Parlamentari*(36), 219–237.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Salas-Porras, A. (2018). *Conocimiento y poder: Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento*. Akal.
- Sandín, E. (2017). *La humanidad aumentada: La administración digital del mundo*. Caja Negra.

- Toffler, A. (1990). *El cambio del poder: Conocimiento, bienestar y violencia en el umbral del siglo XXI*. Plaza & Janés.
- Trinidad, A. (Coord.). (2000). *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*. INAP.
- Valencia, A., & Fernández-García, B. (2022). *En los márgenes de la democracia liberal: Populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa*. Comares.
- Vallespín, F. (2021). *La sociedad de la intolerancia*. Galaxia Gutenberg.
- Varela, E. (2023). *El trono y sus razones: Semánticas y progresos en las políticas públicas*. Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Véliz, C. (2021). *Privacidad es poder: Datos, vigilancia y libertad en la era digital*. Gedisa.
- Villanueva, D. (2021). *Morderse la lengua: Corrección política y posverdad*. Espasa.
- Zaera, A. (2022). *La universidad de la posverdad: El mundo académico en la era de la cancelación, el pensamiento woke y las políticas identitarias*. Deusto.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia: La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.



De medir a transformar: madurez institucional de la evaluación en América Latina

From Measuring to Transforming: Institutional Maturity of Evaluation in Latin America

ALVARO BENEDETTI¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Revisión

Recibido: noviembre 2024

Aceptado: marzo 2025

Resumen

Este artículo analiza la capacidad institucional de cinco países latinoamericanos —México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú— para realizar evaluaciones de impacto y traducir evidencia en decisiones públicas entre 2010 y 2025. Se aplica el Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), adaptado de su formulación original para proyectos hacia una escala institucional. La metodología combina revisión documental comparada y análisis cualitativo de madurez institucional en cuatro dimensiones: conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia. Los resultados muestran avances diferenciados: Colombia y Perú consolidan sistemas estables de evaluación; Brasil avanza hacia un modelo federal; Argentina prioriza la inclusión social; y México enfrenta una ruptura institucional. El estudio concluye que la continuidad normativa, la articulación entre evidencia y presupuesto y la autonomía técnica son factores decisivos para transformar la medición en aprendizaje público sostenible.

Palabras clave: *evaluación de impacto · gestión pública · capacidad institucional · evidencia · aprendizaje · gobernanza · América Latina*

Abstract

This article examines the institutional capacity of five Latin American countries—Mexico, Colombia, Brazil, Argentina, and Peru—to conduct impact evaluations and translate evidence into public decision-making between 2010 and 2025. The Territorial Transformation Capacity Index (ICTT) is applied in an institutional adaptation, assessing maturity across four dimensions: connectivity, speed, depth, and resilience. The study employs comparative documentary design and qualitative interpretation of institutional learning. Findings reveal uneven progress: Colombia and Peru maintain stable evaluation systems; Brazil moves toward a federal framework; Argentina emphasizes inclusion; and Mexico faces institutional disruption. The analysis concludes that normative continuity, the integration of evidence into budgeting, and

¹ Álvaro (AJ) Benedetti. Consultor Internacional en Proyectos de Desarrollo y Evaluación de Impacto. BAC Consulting, Greenville, Carolina del Sur, Estados Unidos. Político, Pontificia Universidad Javeriana (Cali, Colombia). Especialista y Magister en Desarrollo, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: ajbenedetti48@gmail.com

technical autonomy determine the extent to which evaluation becomes a sustained practice of public learning and governance.

Keywords: *impact evaluation · public management · institutional capacity · evidence · learning · governance · Latin America*

Introducción

En lo que va del siglo XXI, América Latina ha logrado avances notables en la incorporación de la evaluación de impacto como herramienta de gestión pública y de control democrático. No obstante, persiste una marcada heterogeneidad en el grado en que los gobiernos utilizan efectivamente los resultados de dichas evaluaciones para rediseñar programas, reasignar recursos o ajustar políticas. En numerosos casos, la evaluación se ha institucionalizado como un requisito normativo más que como una práctica sistemática de aprendizaje. Este desfase —entre la generación de evidencia y su aplicación en la toma de decisiones— representa una de las principales brechas para consolidar una gobernanza verdaderamente basada en evidencia en la región.

La experiencia latinoamericana evidencia que la evaluación de impacto puede constituir un instrumento poderoso para fortalecer la rendición de cuentas y la legitimidad de la acción pública o, por el contrario, derivar en un ejercicio técnico carente de incidencia real. De allí que este estudio plantee una doble interrogante: ¿qué capacidades institucionales hacen posible que la evaluación de impacto se traduzca efectivamente en decisiones públicas?, y ¿por qué algunos países logran consolidar dichas capacidades mientras otros permanecen en condiciones de fragilidad?

El artículo analiza la capacidad institucional de México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú para realizar evaluaciones de impacto y transformar la evidencia en decisiones públicas entre 2010 y 2025, periodo en que la evaluación pasó de ser una exigencia de cooperación internacional a constituir una función propia del Estado.

El análisis permite observar cómo los distintos modelos nacionales han configurado estructuras con grados variables de autonomía, continuidad y aprendizaje.

El trabajo se apoya en el Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), desarrollado por Benedetti (2025) en *101 Indicadores para medir el impacto de la inversión social y el desarrollo económico*. Originalmente diseñado para proyectos territoriales, el ICTT mide la capacidad de transformar inversión en cambio sostenible mediante cuatro dimensiones: Conectividad, Velocidad, Profundidad y Resiliencia. En este estudio, el índice se adapta a escala institucional, releyendo cada dimensión en clave estatal. La conectividad expresa articulación entre evaluación y presupuesto; la velocidad, capacidad de respuesta; la profundidad, estabilidad normativa y aprendizaje organizacional; y la resiliencia, sostenibilidad técnica y política frente a los ciclos de gobierno. Esta adaptación preserva la lógica ética del ICTT —*medir para transformar*—, pero la traslada del nivel de proyectos al de sistemas nacionales.

Desde esta perspectiva, la capacidad de transformar evidencia en decisión pública se convierte en un indicador de desarrollo institucional. Tal como plantean Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), el desarrollo estatal depende de la habilidad de las organizaciones para aprender en contextos complejos. Asimismo, Birdsall (2021) y Buvinic (2019) destacan la dimensión ética de la evaluación, entendida como responsabilidad pública que garantiza decisiones basadas en equidad y transparencia.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio adopta un diseño comparativo documental sustentado en el análisis de marcos normativos, guías técnicas y repositorios de evaluación. Se aplicó el ICTT —adaptado al contexto regional— con el fin de identificar patrones de institucionalización y asignar puntuaciones cualitativas (1–5) que reflejan el grado de madurez de cada sistema. El objetivo es aportar insumos para la construcción de un enfoque latinoamericano de

evaluación de impacto que combine rigor analítico, legitimidad ética y utilidad pública. En una región donde la confianza institucional sigue siendo frágil, aprender de la evidencia y decidir a partir de ella constituye, más que una competencia técnica, una expresión de gobernanza democrática.

Marco conceptual

La evaluación de impacto se ha consolidado en las últimas dos décadas como uno de los instrumentos más relevantes para el aprendizaje y la rendición de cuentas en la gestión pública. En América Latina, su incorporación en la agenda gubernamental respondió tanto a exigencias de la cooperación internacional como a procesos internos de reforma del Estado orientados al desempeño y la transparencia. Sin embargo, el avance metodológico no siempre se tradujo en una consolidación institucional equivalente. En varios países, los sistemas nacionales de evaluación generan información valiosa, pero carecen de mecanismos eficaces para integrarla en la formulación y ejecución de políticas. Comprender esa brecha requiere situar la evaluación en el marco de las teorías contemporáneas del desarrollo y de la capacidad estatal.

Algunos estudios recientes en administración pública destacan que los Estados no se fortalecen únicamente mediante normas o estructuras formales, sino a través de su capacidad adaptativa para resolver problemas. Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) definen esta capacidad como la aptitud de las organizaciones públicas para aprender en contextos de complejidad e incertidumbre. En este sentido, la evaluación de impacto constituye una herramienta esencial para identificar qué funciona, por qué y en qué condiciones, siempre que sus resultados se utilicen efectivamente para ajustar decisiones.

Woolcock (2019) advierte que los programas de desarrollo generan valor solo cuando las instituciones logran transformar la evidencia en aprendizaje operativo; de lo contrario, la medición se reduce a un ritual técnico desconectado

de la práctica. Pero además de su función de aprendizaje, la evaluación representa un mecanismo indispensable para construir una visión de largo plazo, permitiendo comprender la eficiencia del gasto público y los retornos reales de la inversión más allá del objeto inmediato de dicha inversión.

El aprendizaje institucional es, por tanto, el punto de encuentro entre la teoría del desarrollo y la gestión pública. Cuando la evaluación se integra de manera orgánica en el ciclo de las políticas, retroalimenta la acción estatal, orienta el uso estratégico de los recursos y fortalece la gobernanza. Su impacto depende menos del diseño técnico que de la voluntad institucional de aprender y transformar. En los últimos años, el debate regional ha incorporado una dimensión ética decisiva. Birdsall (2021) sostiene que la evaluación, al mostrar cómo se distribuyen los beneficios de las políticas públicas, constituye un acto de justicia fiscal y redistributiva. Buvinic (2019), por su parte, propone que la evaluación sea entendida como un proceso inclusivo que reconozca la diversidad social y territorial, de modo que no reproduzca sesgos de género, etnia o región. Desde esta óptica, medir deja de ser un ejercicio técnico para convertirse en un acto de responsabilidad pública. La evaluación, al revelar inequidades y orientar la corrección de políticas, se transforma en un instrumento de legitimidad democrática.

Esta perspectiva ética coincide con la visión planteada por Benedetti (2025) en *101 indicadores para medir el impacto de la inversión social y el desarrollo económico*, donde se concibe la medición como un compromiso del Estado con la sociedad para generar conocimiento útil y transformador. En ese marco surge el Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), un instrumento que combina dimensiones técnicas y éticas para valorar no solo los resultados de una intervención, sino la calidad del aprendizaje que produce. El ICTT fue diseñado originalmente para medir la capacidad de los proyectos territoriales de convertir inversión en cambio sostenible mediante cuatro dimensiones:

conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia. Más que un índice cuantitativo, representa una herramienta interpretativa que vincula desempeño técnico con responsabilidad pública.

En el presente artículo, el ICTT se reinterpreta a escala institucional, trasladando sus dimensiones desde el nivel de los proyectos al de los sistemas nacionales de evaluación. La conectividad se entiende como la articulación entre evaluación, presupuesto y sectores de gobierno; la velocidad refleja la capacidad de respuesta para incorporar la evidencia en la toma de decisiones; la profundidad se asocia con la estabilidad normativa y la institucionalización del aprendizaje; y la resiliencia, con la sostenibilidad técnica y política de la función evaluadora frente a los cambios de gobierno. Esta adaptación conserva la esencia ética del ICTT —*medir para transformar*—, pero la amplía hacia una lectura sistémica del Estado. No cuantifica proyectos, sino que permite comparar niveles de madurez institucional en la gestión de la evidencia y en la toma de decisiones públicas.

Los aportes de Sanginés y Pinto (2018) complementan esta aproximación al subrayar que la institucionalización de la evaluación depende de la convergencia entre demanda política, capacidad técnica, autonomía institucional y comunicación pública. La ausencia de cualquiera de estas condiciones genera discontinuidad y pérdida de legitimidad. Los países que han logrado articularlas, como Colombia y Perú, presentan una trayectoria más estable de uso de la evaluación en la asignación presupuestaria y en el diseño de políticas.

En suma, la evaluación de impacto se consolida como una herramienta de aprendizaje institucional y como expresión ética del deber estatal de rendir cuentas. El ICTT, reinterpretado en este estudio, integra esas dos dimensiones —técnica y ética— en un solo marco analítico. A través de él, es posible observar hasta qué punto las instituciones latinoamericanas han pasado de medir resultados a aprender para transformar, situando la evidencia en el corazón de la gobernanza pública.

Metodología

El estudio emplea un diseño comparativo y documental para analizar la capacidad institucional de cinco países latinoamericanos —México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú— en la producción y uso de evaluaciones de impacto en la gestión pública entre 2010 y 2025. La comparación parte del supuesto de que la evaluación no es un procedimiento técnico aislado, sino un proceso político-administrativo que refleja la construcción de capacidad estatal y la disposición del Estado a gobernar con base en evidencia. La selección de los cinco países responde a una decisión del investigador orientada por su peso relativo en la región, teniendo en cuenta la magnitud de sus economías y su representatividad demográfica en el contexto latinoamericano.

El objetivo metodológico es interpretar configuraciones institucionales, observando cómo cada país ha estructurado su sistema nacional de evaluación, qué mecanismos garantizan su sostenibilidad y de qué modo la evidencia se traduce en decisiones presupuestarias. La unidad de análisis es nacional, centrada en los organismos rectores de la función evaluadora: el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en Perú, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México, el Ministério do Planejamento e Orçamento en Brasil y el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en Argentina.

La investigación se desarrolló en tres fases. Primero, una revisión documental y normativa de leyes, lineamientos técnicos, informes oficiales y repositorios de evaluación emitidos en el período 2010–2025. Segundo, la construcción de fichas país y matrices comparativas que sistematizaron información bajo cuatro ejes: institucionalidad, vínculo con el presupuesto, transparencia y aprendizaje organizacional. Finalmente, la aplicación del Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT) como marco hermenéutico de análisis, adaptado de su

escala original de proyectos al nivel institucional. El ICTT permitió valorar cualitativamente, en una escala de 1 a 5, el grado de madurez de los sistemas nacionales de evaluación en las dimensiones de conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia.

Las fuentes incluyeron normativa oficial, portales institucionales, documentos técnicos de organismos multilaterales (BID, CEPAL, Banco Mundial) y literatura académica especializada. Su validez se garantizó mediante triangulación de información y consistencia temporal, aplicando los mismos criterios de observación y codificación a los cinco casos.

Más que medir desempeño, la metodología busca comparar capacidades de aprendizaje institucional, interpretando la evaluación de impacto como una manifestación de la madurez del Estado en la gestión del conocimiento. Se reconocen tres limitaciones: la heterogeneidad en la disponibilidad de información, la reconfiguración institucional de México tras la eliminación del CONEVAL y el margen interpretativo propio del ICTT al trasladarse de proyectos a sistemas nacionales.

Adaptación del ICTT a escala institucional

El Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), formulado por Benedetti (2025) en 101 Indicadores para medir el impacto de la inversión social y el desarrollo económico, fue concebido para estimar la capacidad de los proyectos de desarrollo de convertir inversión en transformación sostenible. Su estructura original combina cuatro dimensiones ponderadas—Conectividad de impacto (CI), Velocidad de adopción (VA), Profundidad del cambio (PC) y Resiliencia post-proyecto (RP)— integradas en la ecuación:

En este estudio, el ICTT se adapta de la escala de proyectos al nivel institucional, manteniendo su lógica transformadora. Cada dimensión se reinterpreta como un indicador de madurez estatal:

- la **conectividad** expresa la articulación entre evaluación, presupuesto y sectores de gobierno;
- la **velocidad**, la capacidad del sistema para incorporar hallazgos en la toma de decisiones;
- la **profundidad**, la estabilidad normativa y el aprendizaje organizacional; y
- la **resiliencia**, la sostenibilidad técnica y política de la función evaluadora frente a los cambios de gobierno.

Más que generar un puntaje agregado, la adaptación traslada el enfoque ético-metodológico del ICTT al plano de la gobernanza de la evidencia. El índice actúa como un marco interpretativo que integra información empírica y reflexión institucional bajo un principio rector: medir para transformar. Así, la comparación entre países no se centra en el volumen de evaluaciones realizadas, sino en la capacidad de los sistemas nacionales para convertir la medición en aprendizaje público y transformación estatal.

En conjunto, esta adaptación consolida la integración entre rigor metodológico y lectura interpretativa, permitiendo comprender la evaluación de impacto como expresión de la madurez institucional y del compromiso ético del Estado con la transformación pública.

Cuadro 1. Síntesis metodológica

Elemento	Descripción
Tipo de estudio	Comparativo-documental, de enfoque interpretativo
Periodo de análisis	2010–2025
Unidades de análisis	Sistemas nacionales de evaluación o sus organismos equivalentes
Instrumento analítico	Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT), adaptado a escala institucional
Variables analizadas	Institucionalidad, presupuesto, transparencia, aprendizaje y sostenibilidad
Fuentes principales	Normativa oficial, repositorios de evaluación, documentos multilaterales y literatura académica
Validación	Triangulación de fuentes, coherencia temporal y registro transparente de codificación
Limitaciones	Asimetrías en la disponibilidad de información y disrupción institucional en México

Resultados

Panorama general

Entre 2010 y 2025, América Latina consolidó progresivamente la evaluación de impacto como función pública, aunque con grados distintos de madurez institucional. La región avanzó hacia una gestión basada en resultados, pero los mecanismos que permiten traducir la evidencia en decisiones presupuestarias siguen siendo desiguales. Durante los primeros años, la cooperación internacional impulsó la adopción de metodologías; en la última década, los países iniciaron procesos más endógenos de institucionalización, donde la evaluación comenzó a integrarse a la arquitectura estatal.

El análisis comparado revela que todos los países estudiados —México, Colombia, Brasil, Argentina y Perú— han adoptado principios de transparencia, autonomía técnica y uso de evidencia, aunque con ritmos dispares. La permanencia de los avances depende de la resiliencia institucional ante los ciclos políticos, se deduce que allí donde la función evaluadora ha logrado estabilidad normativa y autonomía técnica, la evaluación se convierte en un mecanismo de aprendizaje público sostenido.

En ese contexto, el Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT) adaptado funciona como marco interpretativo para eva-

luar cuatro dimensiones clave: conectividad (articulación entre evidencia y presupuesto), velocidad (capacidad de respuesta institucional), profundidad (grado de aprendizaje incorporado en normas y prácticas) y resiliencia (sostenibilidad técnica y política frente al cambio).

Resultados por país

Colombia

Colombia exhibe la trayectoria más sólida de institucionalización evaluativa. El *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)*, liderado por el *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, ha mantenido continuidad y se ha integrado de manera creciente a los procesos de planeación y presupuesto. La estabilidad normativa, la publicación de informes y la evolución de *Sinergia 2.0* fortalecen la articulación entre medición y decisión. Con alta conectividad y aprendizaje sostenido, el sistema alcanza un **ICTT de 4.5/5**, destacando en profundidad y resiliencia administrativa.

Perú

El *Presupuesto por Resultados (PpR)* del *Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)* constituye uno de los modelos más estructurados de vinculación entre evaluación y presupuesto. Las *Evaluaciones Independientes* y las *Evaluaciones*

de Impacto son instrumentos obligatorios, lo que otorga alta conectividad y velocidad institucional. Su carácter tecnocrático asegura consistencia metodológica, aunque limita la participación ciudadana. Con aprendizaje estable y una institucionalidad funcional, Perú alcanza **4.0/5** en el ICTT.

Brasil

Brasil dio un salto cualitativo con la creación, en 2023, del *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)* y la *Secretaria de Avaliação* del *Ministério do Planejamento e Orçamento*. Este marco federal constituye el primer intento sistemático de institucionalizar la evaluación con respaldo político. Si bien presenta alta conectividad potencial, aún carece de profundidad normativa y velocidad en la adopción de resultados. Con resiliencia en construcción y bases técnicas sólidas, obtiene **3.8/5** en la escala del ICTT.

Argentina

El *Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)* ha reactivado la función evaluadora con un enfoque participativo y de derechos. Desde 2019, el país retoma evaluaciones de programas sociales y amplía la transparencia metodológica. No obstante, la falta de un marco legal unificado y la dependencia del apoyo político limitan su estabilidad. Su énfasis ético y social refuerza la profundidad del aprendizaje, aunque la conectividad con el presupuesto sigue siendo débil. El sistema se ubica en **3.5/5**, representando un modelo en consolidación.

México

Hasta 2025, México era referente regional gracias al *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*, reconocido por su independencia técnica. Sin embargo, su eliminación y la transferencia de funciones al *Instituto Nacional de Estadística*

y *Geografía (INEGI)* generan una ruptura en la continuidad institucional. La transición debilita la autonomía técnica y la articulación con la política social. Pese al acervo metodológico acumulado, el sistema desciende a **2.5/5** en el ICTT, evidenciando pérdida de resiliencia y riesgo de vaciamiento institucional.

Síntesis comparada

La aplicación del ICTT adaptado muestra una tipología regional con tres patrones principales de madurez institucional. Primero, un modelo consolidado de aprendizaje institucional, representado por Colombia y Perú, donde la evaluación está integrada en el ciclo presupuestario y genera aprendizaje continuo.

Segundo, un modelo emergente de institucionalización federal, como el de Brasil, que avanza hacia estructuras permanentes con respaldo político, aunque aún sin estabilidad normativa plena.

Tercero, un modelo social-participativo en consolidación, ilustrado por Argentina, que prioriza la transparencia y la inclusión por encima de la conexión presupuestaria. México, en cambio, encarna un modelo en transición, que muestra cómo la pérdida de autonomía técnica puede revertir años de avance.

Entre las dimensiones del ICTT, la conectividad resulta la más determinante, pues expresa la integración efectiva entre evaluación y presupuesto. Le siguen la profundidad, asociada al aprendizaje organizacional, y la resiliencia, que mide la capacidad de las instituciones para sostener su función evaluadora pese a los cambios políticos. La velocidad —la rapidez con que se incorporan los resultados— depende más de la capacidad administrativa que de la existencia de normas formales.

Tabla 2. Tabla comparativa del ICTT adaptado

País	Conectividad	Velocidad	Profundidad	Resiliencia	ICTT (1-5)	Caracterización general
Colombia	Alta articulación entre evaluación y presupuesto; continuidad intersectorial.	Respuesta consolidada y aprendizaje operativo.	Estabilidad normativa sostenida.	Autonomía técnica robusta.	4.5	Modelo consolidado de aprendizaje institucional.
Perú	Fuerte vínculo con el presupuesto (PpR).	Agilidad institucional en uso de evidencia.	Guías metodológicas actualizadas.	Coordinación intersectorial limitada.	4.0	Modelo tecnocrático de desempeño y resultados.
Brasil	Integración formal reciente y alcance federal.	Capacidad técnica en expansión.	Marco legal incipiente.	Dependencia política alta.	3.8	Modelo emergente de institucionalización federal.
Argentina	Coordinación parcial vía SIEMPRO.	Adopción moderada de aprendizajes.	Enfoque participativo y social.	Continuidad dependiente del contexto político.	3.5	Modelo social-participativo en consolidación.
México	Discontinuidad tras eliminación del CONEVAL.	Respuesta institucional reducida.	Herencia metodológica sólida.	Pérdida de autonomía técnica.	2.5	Modelo en transición y riesgo de vaciamiento institucional.

Hallazgos integrados

Los resultados muestran que el desempeño de los sistemas nacionales de evaluación depende menos de la sofisticación técnica y más de la gobernanza institucional. Los países donde la evaluación se vincula al presupuesto y goza de autonomía —Colombia y Perú— exhiben estabilidad y legitimidad; aquellos donde la función evaluadora carece de respaldo político o institucional, como México, tienden a la discontinuidad.

El ICTT adaptado permite distinguir entre aprendizaje técnico y aprendizaje institucional. El primero refleja la capacidad de generar evidencia; el segundo, la habilidad del Estado para usar esa evidencia en la gestión pública. Solo este último produce transformación. La evaluación de impacto, en consecuencia, no debe entenderse como un ejercicio estadístico, sino como una práctica de gobernanza donde la información adquiere sentido público.

En conjunto, los hallazgos confirman que la medición transforma cuando la evidencia se convierte en decisión. América Latina avanza hacia

una cultura evaluativa, pero su consolidación dependerá de la capacidad de los Estados para sostener estructuras autónomas, transparentes y resilientes que aprendan de la experiencia y la traduzcan en políticas efectivas.

Los resultados confirman que la capacidad institucional para realizar evaluaciones de impacto y traducir evidencia en decisiones públicas constituye un indicador de madurez estatal y de compromiso con la rendición de cuentas. La cuestión no radica en disponer de metodologías o portales, sino en la habilidad del Estado para aprender de lo que mide. La evaluación deja así de ser un procedimiento técnico y se convierte en un proceso de gobernanza basado en conocimiento, donde medir equivale a decidir con responsabilidad pública.

El Índice de Capacidad de Transformación Territorial (ICTT) adaptado a la escala institucional ofrece un marco analítico eficaz para interpretar esta dinámica. Sus cuatro dimensiones —conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia— describen la vitalidad del sistema evaluativo: allí donde se equilibran, la medición

genera transformación; donde una se debilita, la práctica se diluye en burocracia o ritual.

Discusión

De la medición al aprendizaje institucional

La comparación entre países muestra que el punto de inflexión en la madurez evaluativa ocurre cuando la evidencia incide en la decisión presupuestaria. La conectividad, en términos del ICTT, se convierte entonces en un factor político: conectar evaluación y presupuesto significa democratizar la información, transformándola en un bien público con capacidad redistributiva. Colombia y Perú evidencian que cuando los resultados influyen en la asignación de recursos o en el rediseño de programas, la evaluación deja de ser un ejercicio técnico para convertirse en política de Estado. En cambio, cuando los sistemas permanecen fragmentados o dependen de coyunturas —como en Argentina y Brasil—, la evidencia se produce, pero su poder transformador se debilita.

El aprendizaje institucional, reflejado en la profundidad del ICTT, constituye el verdadero motor de cambio. No basta con recopilar información, las instituciones deben asimilar los resultados y modificar su comportamiento. Este aprendizaje requiere continuidad normativa, mecanismos de seguimiento y una cultura organizacional abierta a la crítica. Como señalan Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), el desarrollo no consiste en acumular reglas, sino en construir capacidades adaptativas. La evaluación, desde esta perspectiva, se convierte en un dispositivo que permite experimentar, corregir y evolucionar.

La velocidad del ICTT refleja la fluidez con que la evidencia se incorpora en la acción pública. No se trata de rapidez, sino de capacidad institucional de respuesta. En sistemas rígidos o centralizados, los lapsos entre la medición y el ajuste de política son tan amplios que neutralizan el aprendizaje. Una burocracia que tarda

años en procesar resultados reduce la utilidad de la evidencia; en cambio, estructuras con circuitos de decisión ágiles convierten la medición en un proceso continuo de retroalimentación.

La ética de la resiliencia institucional

En América Latina, donde los cambios de gobierno suelen redefinir la estructura del Estado, la resiliencia institucional adquiere una dimensión ética. La eliminación del CONEVAL en México ilustra los riesgos de una institucionalidad sin anclaje normativo fuerte, la autonomía técnica puede desvanecerse ante decisiones políticas de corto plazo. En contraste, la continuidad del sistema Sinergia en Colombia demuestra que la resiliencia no depende exclusivamente de la estabilidad política, sino de la legitimidad social construida por las instituciones.

La resiliencia evaluativa implica sostener la función pública de la evidencia incluso en contextos adversos. Birdsall (2021) recuerda que medir es un acto de responsabilidad pública, y que la legitimidad de la evaluación radica en su capacidad de revelar información veraz y accesible, aun cuando cuestione políticas vigentes. En la misma línea, Buvinic (2019) destaca que la evaluación debe representar la diversidad territorial y social, pues solo así se convierte en un mecanismo de inclusión y justicia distributiva.

Esta dimensión ética de la resiliencia subraya que la sostenibilidad de los sistemas depende tanto de su credibilidad ciudadana como de su estabilidad normativa. Sin confianza, la evaluación se convierte en un ejercicio autorreferencial; con legitimidad, en cambio, se transforma en una práctica democrática de aprendizaje colectivo.

Gobernanza de la evidencia y transformación del Estado

Los hallazgos del ICTT adaptado permiten afirmar que la evaluación de impacto no transforma por la vía técnica, sino por la vía institucional. Su valor reside en articular estructuras,

actores y decisiones dentro de una lógica de aprendizaje público. Los países con sistemas maduros han logrado que la evidencia circule transversalmente entre sectores y niveles de gobierno, reforzando la coherencia de las políticas y reduciendo la discrecionalidad.

Sin embargo, la gobernanza de la evidencia sigue siendo una tarea inconclusa. Persisten tensiones entre la autonomía técnica de las agencias evaluadoras y la orientación política de los gobiernos. Sanginés y Pinto (2018) advierten que la institucionalización de la evaluación requiere la confluencia de tres condiciones: demanda política, capacidad técnica y autonomía institucional. Cuando alguna de ellas falla, el sistema se vuelve vulnerable. Brasil ilustra esta tensión cuando su marco normativo reciente muestra voluntad política, pero la consolidación de estructuras permanentes dependerá de que la evaluación se perciba como función de Estado y no como política de gobierno.

La experiencia comparada muestra que la institucionalización de la evaluación no es un proceso lineal. Se construye gradualmente, a través de confianza y aprendizaje acumulado. Cada ciclo evaluativo fortalece —o erosiona— la credibilidad institucional. Así, la evidencia no solo orienta decisiones, sino que también produce legitimidad democrática. Cuando la ciudadanía percibe que las políticas se ajustan a resultados verificables, aumenta la confianza en el Estado; cuando la medición se ignora o manipula, la desconfianza se profundiza.

Implicaciones para el desarrollo institucional

El ICTT adaptado permite conceptualizar el desarrollo institucional no como un estado final, sino como una capacidad de transformación sostenida. Un sistema evaluativo maduro no es aquel que produce más informes, sino el que puede aprender de la crítica, corregir errores y mantener su función pública frente a los ciclos políticos. La evaluación se convierte así en un instrumento de resiliencia democrática.

El caso peruano demuestra que la conexión entre evaluación y presupuesto puede ser motor de aprendizaje institucional, siempre que se complemente con participación y transparencia. Colombia confirma que la continuidad institucional genera ecosistemas de evidencia estables, aunque enfrenta el reto de ampliar la apropiación ciudadana. Brasil y Argentina evidencian la necesidad de consolidar la autonomía técnica antes de expandir la función evaluadora, y México muestra el costo de dismantelar estructuras legitimadas.

A nivel regional, la lección principal es que la evaluación transforma cuando se convierte en una práctica pública sostenida, capaz de equilibrar técnica y ética, conocimiento y poder. En ese sentido, el ICTT —al trasladarse de los proyectos a los sistemas nacionales— proporciona un marco para comprender la madurez institucional como una forma de desarrollo. No mide la cantidad de evaluaciones, sino la capacidad del Estado para aprender de sí mismo y actuar en consecuencia.

En conclusión, la discusión evidencia que el futuro de la evaluación de impacto en América Latina dependerá menos de innovaciones metodológicas y más de la consolidación de una cultura política del aprendizaje. La evaluación deja de ser un instrumento de control para convertirse en una práctica de gobierno basada en evidencia, legitimidad y responsabilidad. Medir, en última instancia, es gobernar con conocimiento.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis comparado demuestra que la evaluación de impacto se ha convertido en un componente esencial de la gestión pública latinoamericana, aunque el desafío de transformar la medición en acción permanece abierto. Según los casos estudiados, y también a nivel de varios Estados y gobiernos subnacionales, medir dejó de ser el principal obstáculo, aunque en una parte significativa de la región todavía representa un reto pendiente. Los avances observados en los cinco países examinados revelan una tensión

compartida, ya que la producción de evidencia no siempre se traduce en decisiones efectivas. El problema ya no radica únicamente en generar información, sino en usarla para fortalecer el aprendizaje institucional y orientar la acción pública.

La aplicación del Índice de Capacidad de Transformación Territorial, adaptado a la escala institucional, permitió comprender esta tensión desde un enfoque integral. Las dimensiones que lo componen, conectividad, velocidad, profundidad y resiliencia, ofrecen una lectura pragmática de la madurez estatal. La evaluación adquiere valor público cuando la evidencia se articula con el presupuesto, cuando se convierte en aprendizaje organizacional y cuando logra sostenerse en el tiempo.

El primer hallazgo señala que la continuidad institucional constituye el núcleo de la madurez evaluativa. Los países con marcos normativos estables y estructuras permanentes, como Colombia y Perú, muestran resiliencia frente a los ciclos políticos. En ellos, la evaluación no depende de coyunturas ni de gobiernos, sino que se sostiene como mandato de Estado. Esa estabilidad permite integrar la medición en la planificación y fortalecer la legitimidad pública. La continuidad no equivale a inmovilidad, implica innovación constante dentro de un marco que resguarde la función evaluadora frente a la volatilidad política.

El segundo hallazgo indica que la articulación entre evaluación y presupuesto distingue a los sistemas más efectivos. Cuando la información incide directamente en la asignación de recursos, la evidencia se convierte en un instrumento transformador que corrige inequidades y orienta prioridades. En los contextos donde esa conexión se debilita, la evaluación se reduce a un ejercicio técnico sin consecuencias. La conectividad también tiene una naturaleza política, ya que supone integrar la lógica del conocimiento en la lógica del gasto.

El tercer hallazgo enfatiza la ética del aprendizaje como fundamento de legitimidad. La evaluación no vale por su neutralidad, sino por su capacidad de revelar desigualdades y promover justicia. Evaluar sin intención de transformar resulta inocuo, mientras que transformar sin medir representa poder sin evidencia. La madurez institucional surge cuando ambas dimensiones se equilibran. En este punto, el ICTT actúa como una herramienta ética que interpela a las instituciones sobre lo aprendido y no únicamente sobre lo medido.

La autonomía técnica y la transparencia se confirman como pilares indispensables de credibilidad. La experiencia mexicana demuestra los riesgos de subordinar la función evaluadora a decisiones políticas coyunturales. Sin autonomía se pierde legitimidad, sin transparencia se diluye el sentido público. La resiliencia de los sistemas de evaluación requiere independencia operativa y reconocimiento social.

Del análisis emergen tres recomendaciones estratégicas. La primera propone crear un Observatorio Latinoamericano de Evaluación de Impacto que reúna experiencias, promueva estándares comunes y fortalezca la cooperación regional. La segunda plantea formular protocolos de uso del conocimiento que definan la incorporación de los resultados en la planificación y el ciclo presupuestario, garantizando su carácter público y auditable. La tercera recomienda vincular la evaluación con el presupuesto mediante incentivos normativos y financieros que conviertan la medición en un criterio de asignación de recursos.

En síntesis, la evaluación de impacto refleja la calidad democrática de los Estados latinoamericanos. Representa su capacidad para aprender de la evidencia y responder con políticas informadas. El ICTT no se presenta como una fórmula, sino como una ética del aprendizaje público. La madurez institucional dependerá de que la medición deje de ser un mecanismo de control y se consolide como una práctica sostenida de conocimiento compartido y transformación colectiva.

Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.
- Argentina – Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (s. f.). *Evaluación*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/evaluacion>
- Argentina – Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (s. f.). *Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro>
- Benedetti, Á. (2025). 101 indicadores para medir el impacto de la inversión social y el desarrollo económico. Publicación independiente. Disponible en Amazon.
- Birdsall, N. (2021). *Evidence, equity, and the politics of development policy*. Center for Global Development.
- Brasil – Ministério do Planejamento e Orçamento. (2023). *Avaliação de políticas públicas*. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas>
- Brasil – Presidência da República. (2023). *Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023 (CMAP)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm
- Buvinic, M. (2019). *Gender and development: Learning from Latin America's policy experience*. Inter-American Development Bank.
- Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Sinergia – Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados*. <https://sinergia.dnp.gov.co/>
- Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Sinergia 2.0 – Evaluaciones*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones>
- Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Sinergia Evaluaciones*. <https://sinergia.dnp.gov.co/evaluaciones>
- El País. (2025, 13 de junio). *El Congreso prepara la desaparición del CONEVAL; ahora la pobreza la medirá el INEGI*. <https://elpais.com>
- México – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s. f.). *Evaluación de impacto*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx
- México – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s. f.). *Evaluaciones de impacto*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Impacto/Impacto.aspx
- Perú – Gobierno del Perú. (2025, 27 de marzo). *Consultar indicadores de desempeño de los programas presupuestales*. <https://www.gob.pe/803-consultar-indicadores-de-desempeno-de-los-programas-presupuestales>
- Perú – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s. f.). *Evaluaciones de impacto*. <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes/655-presupuesto-publico/5357-evaluaciones-de-impacto>
- Perú – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). (2018). *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_seguimiento_pp.pdf
- Sanginés, M., & Pinto, A. M. (2018). *Institutionalization of evaluation in Latin America: Lessons and challenges*. Inter-American Development Bank.
- Woolcock, M. (2019). *Measuring what matters in complex development programs*. Harvard Kennedy School Working Paper Series.



Desarrollando el tejido empresarial: ¿qué tan determinante es la infraestructura para la creación y desarrollo de las empresas?¹

Developing the business fabric: ¿how determining is infrastructure for the creation and development of businesses?

DIEGO DORADO²

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Investigación

Recibido: noviembre 2024

Aceptado: marzo 2025

Resumen

La densidad empresarial en Colombia es baja en relación con el tamaño de su población, alcanzando apenas 22,1 empresas por cada mil habitantes. Esta relación se reduce de manera significativa en los municipios de categorías 5 y 6 —que representan cerca del 92 % del total nacional—, donde la densidad puede descender hasta 9 empresas por cada mil habitantes (SIC, 2020). Este contexto plantea interrogantes sobre la pertinencia de aplicar de forma homogénea las políticas de promoción de la libre competencia en todo el territorio nacional. En respuesta a esta problemática, el Grupo de Estudios Económicos (GEE) de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha analizado la distribución del tejido empresarial en el país, evidenciando no solo una fuerte concentración de empresas en las grandes ciudades, sino también una alta predominancia de microempresas —cercana al 92 % del total— y una limitada diversidad sectorial, concentrada principalmente en actividades comerciales. A partir de la literatura internacional sobre ecosistemas empresariales y entornos habilitantes, el estudio examina los determinantes de la localización empresarial. Para ello, se construyó una base de datos a partir del Directorio Estadístico Empresarial del DANE para el periodo 2016–2019, desagregada a nivel municipal y complementada con variables institucionales y de provisión de bienes y servicios. Los resultados confirman la relación positiva entre población y número de empresas, pero destacan adicionalmente la capacidad de gestión de los gobiernos locales y la ejecución de recursos de regalías como factores clave en la atracción y localización empresarial en los municipios.

Palabras clave: Tejido empresarial, políticas públicas, administración pública.

¹ Este fue un artículo elaborado en el marco de un trabajo de investigación con la Superintendencia de Industria y Comercio y con la colaboración del equipo del grupo de estudios económicos de la SIC, desarrollado en el año 2022.

² Diego Dorado es economista de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Evaluación Social de Proyectos y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, institución en la que obtuvo el título de doctor en Estudios Políticos.

Abstract

Business density in Colombia is low relative to the size of its population, reaching only 22.1 firms per thousand inhabitants. This ratio declines significantly in municipalities classified as categories 5 and 6—which account for nearly 92% of the country's municipalities—where business density can fall to as low as 9 firms per thousand inhabitants (SIC, 2020). This situation raises questions regarding the suitability of applying competition-promotion policies uniformly across the national territory. In response, the Economic Studies Group (GEE) of the Superintendence of Industry and Commerce (SIC) has examined the spatial distribution of the country's business fabric, revealing not only a strong concentration of firms in major cities but also a predominance of microenterprises—representing approximately 92% of the total—and limited sectoral diversity, largely concentrated in commercial activities. Drawing on international literature on entrepreneurial ecosystems and enabling environments, this study analyzes the determinants of business location. To this end, a database was constructed using the Business Statistical Directory of the National Administrative Department of Statistics (DANE) for the 2016–2019 period, disaggregated at the municipal level and enriched with institutional and public goods and services provision variables. The results confirm the positive relationship between population size and the number of firms, while also highlighting local government management capacity and the execution of royalty resources as key determinants of firm location across municipalities.

Keywords: Business fabric, public policies, public management.

Tejido empresarial y crecimiento económico

La literatura económica ha enfatizado en la relación entre infraestructura, desarrollo económico y productividad, destacándose el documento seminal de Aschauer (1989) “Is public expenditure productive?”, el cual, centrado en Estados Unidos en el periodo comprendido entre 1949 - 1985, encontró que un aumento del 10 por ciento en el stock de capital público aumenta la productividad multifactorial en casi un 4 por ciento, concluyendo la importancia que tiene el stock de capital (no-militar) sobre la productividad del país, en especial la conocida como infraestructura productiva (transporte -vías, aeropuertos, transporte masivo- energía, gas, agua y alcantarillado), seguida de la educativa (colegios y universidades). (Aschauer, 1989)

Esta importancia es tal, que el Banco Mundial, en su Informe sobre el desarrollo mundial de 1994, resaltó que “un aumento del 1% en el capital de infraestructura va asociado a un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 1% en todos los países” (Banco Mundial, 1994, pág. 3) Así mismo, este informe hace un llamado a la prudencia, pues si bien es cierta la relación positiva que hay entre la infraestructura y la reducción de los costos de transporte, por ejemplo, también es cierto que los resultados de los diferentes estudios varían considerablemente, lo que invita a pensar que un aumento de la inversión no es suficiente para inducir el desarrollo económico.

Otros estudios, que, a pesar de encontrar resultados diferentes, coinciden en la relación positiva entre infraestructura y crecimiento económico, destacándose el desarrollado por Romp & Haan de, (2005), en el cual, mediante la revisión de 39 estudios que analizan esta relación en más de 100 países, concluye que se encuentran un “efecto positivo de la infraestructura en alguna combinación de producción, eficiencia, productividad, inversión privada y empleo”. (Dissou & Didic, 2013, pág. 6)

Análisis que permiten suponer, que, sí la infraestructura tiene una relación positiva con el desarrollo económico y la productividad, también lo tendrá sobre el desarrollo del tejido empresarial. Lo que a su vez se puede soportar en los análisis de Coffey y Polese (1984) que concluye que “entre más dinámico sea el mercado, mayor desarrollo y bienestar podría existir para su comunidad”, permitiéndole identificar cuatro etapas del desarrollo local: i) el surgimiento de emprendedores locales; ii) el despegue de empresas locales; iii) la expansión de las empresas locales a nivel regional; y iv) el desarrollo de estructuras regionales de las empresas locales. (Coffey & Polese, 1984)

Sin embargo, este silogismo no puede ser aceptado como cierto, toda vez que el desarrollo empresarial, también requiere de otras condiciones, a la vez que la linealidad del silogismo no es aplicable, si la infraestructura disponible no está en óptimas condiciones, como lo demostraron los análisis de Romp & Haan de, 2005.

Estudios centrados en el desarrollo empresarial han resaltado la importancia de la existencia de un ecosistema en el que interactúen diferentes aspectos, como condición para el asentamiento y desarrollo de empresas. Stam & van de Ven (2021) identificó 10 elementos de este ecosistema (como se observa en la Figura 1): instituciones formales, cultura empresarial, redes de trabajo, infraestructura física, demanda (tamaño del mercado), intermediarios, capacidades del recurso humano, conocimiento, liderazgo y accesibilidad a recursos financieros, los cuales son mutuamente interdependientes y con-evolucionar en un territorio (Stam & Van de Ven, 2021).

El primer conjunto de elementos, coincidente con la tesis de Achauer (1989), es la existencia de unas dotaciones de recursos, obtenibles en su mayoría con la inversión pública. Audretsch, Heger, & Veith, (2015) centrados en la relación infraestructura-tejido empresarial, analizaron el emprendimiento en las municipalidades alemanas, concluyendo que en efecto hay una relación positiva entre la infraestructura y la creación

de empresas, especialmente con la conexión a internet, y el ferrocarril, en cuatro de los cinco sectores analizados (manufacturas de alta y baja tecnología, servicios tecnológicos, servicios al consumidor y comercial al detal). (Audretsch, Heger, & Veith, 2015)

En esta misma línea, Krakowiak-Bal, Ziemianczyk, & Wozniak, (2017) analizaron la incidencia del tipo de infraestructura en el desarrollo empresarial en áreas rurales, seleccionando 121 comunidades rurales de Polonia y cuatro tipos de infraestructura: accesibilidad (vías), agua potable, alcantarillado y gas, en cuatro sectores: comercio, construcción, manufactura y transporte; concluyendo que, para cada tipo de negocio, la accesibilidad es el criterio más importante. (Krakowiak-Bal, Ziemianczyk, & Wozniak, 2017)

Más recientemente, Ajide (2020), analizó la relación emprendimiento – infraestructura, en veinte países africanos entre 2006 – 2018, obteniendo resultados similares a los de Audretsch, Heger, & Veith, (2015), es que la infraestructura tiene un efecto positivo sobre la creación de empresas, y en concreto, la infraestructura de internet y la de transporte. (Ajide, 2020)

Esta relación también ha sido objeto de estudio en Colombia, aunque en menor escala. Recientemente, López Lambrano y otros (2021) usando la encuesta elaborada por el Global Entrepreneurship Monitor -GEM-, concluyen, que si bien en el país existen brechas en materia de infraestructura (carreteras, agua, gas, electricidad, comunicaciones, entre otras) este no es el factor que más incide en el entorno empresarial del país, como sí lo son los impuestos, la educación, y el acceso a crédito. (Lopez Lambrano, y otros, 2021)

Así mismo, la Contraloría General de la República -CGR- en 2017, motivado por medir el impacto que la inversión realizada con los recursos de regalías por explotación minera, en el desarrollo de las regiones, concluyó:

“A lo largo de estos años, los recursos de regalías se han fragmentado en proyectos de bajo impacto. Más de doce mil proyectos aprobados entre 2012 y 2017, por un valor total de \$30,5 billones, con un valor de promedio por proyecto de alrededor de \$2,5 millones, constituyen un indicador crítico de atomización, sumado a que existen más de cien

sectores distintos de inversión” (Granados Urrea, Botero, & Uribe Guzman, 2017, pág. 8)

Reafirmado posteriormente en la evaluación del sistema general de regalías -SGR- en el bienestar social, adelantada por el DNP, la cual concluyó que “parece no existir un efecto global entre las inversiones del SGR (número de proyectos o valor invertido) y la reducción de la pobreza” en parte por la forma de priorizar los proyectos por parte de los municipios, la cual dista de las necesidades de la población. (Alvarés Arango, 2021)

Situación, que, sin contradecir las conclusiones internacionales, invita a profundizar en la relación que pueda existir entre el desarrollo de la infraestructura y el tejido empresarial en el contexto colombiano, análisis que se ha de complementar con otras variables que representen otros elementos del ecosistema planeado por Stam y Van de Ven.

El tejido empresarial en Colombia

Colombia está dividido en 1103 municipios y 32 departamentos, entre los cuales habitan cerca de 47 millones de personas y operan un poco más de 1.3 millones de unidades empresariales, entre las empresas debidamente constituidas y las personas naturales con operaciones comerciales, las cuales se concentran mayoritariamente en las ciudades con mayor población.

El número de unidades empresarial del país, ha venido creciendo el doble que la tasa de crecimiento poblacional, al 3.2%, como resultado del mayor dinamismo económico de la época el cual ha respondido, en parte, al desarrollo del sector de hidrocarburos, el cual se ha acompañado de un incremento de recursos para inversión en los municipios y departamentos, provenientes de las regalías de dicha actividad. Esto explica el que la mayor tasa de crecimiento empresarial se haya asentado en los municipios más pequeños poblacionalmente, con una tasa del 5% promedio anual.

Este crecimiento no ha logrado compensar los tradicionales niveles de concentración de empresas en pocos municipios, como se puede apreciar en la Tabla 1, que con el apoyo del índice IHH aplicado para conocer la concentración de empresas al interior de cada departamento, en el periodo 2016 – 2019.

Sin embargo, la concentración de empresas en un mismo municipio es un elemento positivo, identificada por varios autores como un atractivo para la atracción y ubicación de nuevas empresas (Armington y Acs, 2002; Callejón, 2003a; Audretsch y Keilbach, 2004; Lee et al, 2004; Van Oort y Stam, 2005; Costa Campi et al, 2004), coincidiendo que más empresas en un mismo espacio geográfico incentiva la competencia, el colegaje y la complementariedad, lo que coincidiría con la posibilidad de crear redes, siendo este uno de los elementos resaltados por Stam y Van de Van, en su concepto de ecosistema. (Jung & Camacho, 2012).

Empero centrar el análisis del tejido empresarial del país tomando como único criterio la concentración poblacional, superpuesto a la tipología administrativa de municipios definido por la Ley 617 de 2000, desconocería las dinámicas propias del dinamismo de los municipios, los cuales responden a las dinámicas de los mercados y procesos de conmutación. Recientemente, la Misión de Transformación del Campo, 2014, reviso estas dinámicas, concluyendo en la pertinencia de agrupar los municipios del país en cuatro categorías: i) ciudades o aglomeraciones, caracterizados por su nivel de urbanización, este grupo está conformado por 48 municipalidades; ii) ciudades intermedias, con población superior a los 25 mil habitantes, comprende 381 municipalidades; iii) rural, caracterizado por tener cabeceras pequeñas, de menos de 25 mil habitantes, pero que representan más del 75% de la población del municipio, posee 371 municipios; y iv) rural disperso, donde más del 70% de la población se encuentra fuera del casco urbano, está conformada por 302 municipios. Esta categorización, tiene para efectos nuestros, una mayor similitud en lo referente al ecosistema

habilitante para el desarrollo del tejido empresarial. (DNP, 2014)

Teniendo presente la estructura de análisis desarrollada por la GEE, centrada en tres variables, así como la categorización de la Misión de Sabios; en materia de densidad empresarial, el país presenta una baja densidad empresarial en términos generales, la cual está más acentuada a los municipios pequeños rurales.

El número de empresas por cada 1,000 habitantes, si bien mejora entre 2016 – 2019, con un incremento importante para el año 2017, el cual coincide con el inicio de implementación del Acuerdo de Paz en el país, incremento que se extiende a todas las categorías de municipios consideradas. Particularmente las categorías rural y rural disperso, son las que presentan mayores crecimientos, estando por encima de la media nacional, lo que a su vez es consecuente con el énfasis de inversión canalizado hacia los municipios rurales, resultado de las regalías y el acuerdo de paz. Como se observa en la Figura 2, se sigue acentuando la diferencia entre los municipios rurales y las ciudades y aglomeraciones, la cual es de cerca del doble de empresas por habitantes.

La atomización empresarial, entendida como la relación de las empresas según tamaño, es usada para demostrar fortaleza del tejido empresarial (CEA, 2012); Figura 3 muestra a pesar que en todas las categorías se presenta una alta concentración de microempresas, nuevamente en los municipios rurales, está más acentuada. Situación que coincide con los argumentos de localización empresarial en función de las características del mercado (economías de escala, densidad poblacional, acceso a recurso humano de calidad, otros) resaltados por Audretsch, 1995; Audretsch y Mahmood, 1994; Callejón y Segarra, 1999, Santarelli y Vivarelli, 2006, Reynolds et al, 1994; Armington y Acs, 2002; Tödtling y Wanzénböck, 2003. (Jung & Camacho, 2012)

Y la diversidad empresarial, definida como la cantidad de sectores con presencia en el territo-

rio, evidencia una alta concentración sectorial, especialmente de las actividades de comercio, muy alta en todos los casos, aunque con un mayor énfasis en los municipios rurales, como se muestra en la Figura 4.

Tal nivel de concentración en una u otra industria es preocupante al reducir la posibilidad de la construcción de redes y complementariedad entre sectores, como son los argumentos desarrollados por Armington y Acs, 2002; Callejón, 2003a; Audretsch y Keilbach, 2004; Lee et al, 2004; Van Oort y Stam, 2005; Costa Campi et al, 2004, para la atracción de empresas para una región.

Otra forma de analizar el estado del tejido empresarial del país, se puede dar a través de los elementos que conforman el ecosistema habilitante. Retomando la estructura planteada por Stam & van de Ven (2021), y los factores de localización empresarial resaltados por Jung & Camacho (2012), se han identificado y adaptándola al caso colombiano, se han identificado 15 variables de recogen las características del entorno habilitante para las empresas, agrupadas en cuatro grupos: contexto, infraestructura, dinámica económica y entorno social, como se pueden evidenciar en la Tabla 2.

En el primer grupo, centrado en el contexto del municipio, se han incluido dos variables, la población y la medición del desempeño municipal (MDM) la cual representa la capacidad que tiene la administración municipal de alcanzar su objetivo misional de manera eficiente y oportuna. Este índice diseñado por el DNP se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primero, enfocado en la gestión, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras que el segundo, de resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población.

El segundo grupo, de infraestructura, recoge variables que evidencian las condiciones físicas

en las que las empresas han de operar en un municipio determinado lo cual podría responder a los postulados de Audretsch, Heger, & Veith (2015) y Krakowiak-Bal, Ziemianczyk, & Wozniak, (2017) que analizaron en los que evidencia la correlación positiva que hay entre tener más y mejor infraestructura y la localización empresarial.

El tercer grupo, centrado en la dinámica económica de las regiones, utilizando dos indicadores: el valor agregado per cápita y el nivel de afiliación a la seguridad social. Este grupo responde a los análisis de factores de atracción empresarial liderados por Audretsch (1995), Reynolds, Storey & Westhead (1994).

Y el último grupo, entorno social, más asociado a los resultados esperados por los grupos anteriores tienen directamente sobre la población, se recogen en tres variables: educación, vivienda y pobreza, esta última medida con base en la pobreza multidimensional. Estas variables, entre otras, son resaltadas por Steinacker (2002) al resaltar las consideraciones que los gobiernos deben enfrentar a la hora de promover sus ciudades para el desarrollo de nuevos negocios.

Variables a las que se les calculó la correlación contra el número de unidades empresariales en cada municipio (ver Figura 5), permitiendo identificar relaciones, entre la cuales se destacan la de población, afiliaciones al régimen contributivo, conexiones de banda ancha de internet, lo cual pareciera coincidir con las conclusiones alcanzadas por Ajide (2020).

Todo lo anterior, lleva a dos grandes conclusiones. La primera, es que Colombia posee un tejido empresarial vulnerable, debido a su alta concentración de microempresas, que se tiende a ubicar en las ciudades y aglomeraciones urbanas, donde existe una densidad empresarial de casi el doble e incluso el triple de las que presentan los municipios rurales y rurales dispersos, los cuales son la mayoría del país.

Consecuentemente, la población y la formalización laboral son variables con mayor correlación con el número de empresas, evidenciando que estas prefieren ubicarse donde existen mejores condiciones para el consumo y la actividad empresarial.

Incidiendo en el tejido empresarial

Según se observa en la literatura internacional y en las correlaciones de datos, el desarrollo del tejido empresarial depende de un conjunto de variables, que sumadas a un contexto específico, motivan al empresario a emprender y sentar su negocio en uno u otro lugar.

La investigación realizar por Audretsch, Heger, & Veith, (2015), partió de la hipótesis de que la infraestructura tiene una relación positiva con la creación de empresas, la cual servirá de contexto para analizar y estudiar, de manera más profunda esta relación en el contexto colombiano. Lo anterior sumado a que la principal fuente de inversión a nivel municipal en en los últimos años ha sido los recursos de regalías, con poco más de 67 billones de pesos entre 2012 – 2021, los cuales por definición deben ser orientados para la mejora de las condiciones de desarrollo en los municipios, que a su vez son orientadas y lideradas mayoritariamente por los alcaldes.

Lo anterior, permitiría definir como hipótesis de investigación: La inversión en infraestructura, la cual está asociada a la capacidad de gestión del alcalde, en particular la de regalías, tiene una incidencia positiva en el desarrollo del tejido empresarial de los municipios. La cual, como se observa tiene dos planteamientos implícitos: uno, que la infraestructura incide en el tejido empresarial, y dos que la gestión, incide sobre la infraestructura, para lo cual el análisis se centrará en las regalías.

División que se tendrá presente en el planteamiento metodológico. Primero, y considerando el periodo 2016 – 2019, se analizará la totalidad de las variables identificadas, discriminadas a nivel municipal, enfatizando si la mayor y mejor

disponibilidad de infraestructura (INF) incide en el tejido empresarial (TE). Modelo que posteriormente se enriquece con la información de la inversión en infraestructura realizada con los recursos del sistema general de regalías (SGR), previamente preseleccionados según la inversión se oriente a mejorar capacidad institucional, la infraestructura económica o productiva y la social.

$$\left[\frac{\partial TE}{\partial INF} > 0 \right] \Rightarrow \left[\frac{\partial TE}{\partial INF_{SGR}} > 0 \right]$$

Sin embargo, y como se deduce de Stam & Van de Ven (2021) y de Audretsch, Heger, & Veith (2015) no todos los elementos del ecosistema y tipos de infraestructura tienen similares niveles de incidencia en el desarrollo del tejido empresarial. Por lo que no se utilizó todo el conjunto de variables para los diferentes análisis.

La depuración de las variables, partió de la comparación de la significancia de cada una de estas para cada año. Comparando regresiones lineales múltiples, para cada uno de los años, se encontró que variables como la cobertura de acueducto, aseo y energía eléctrica en áreas rurales, en materia de infraestructura, son poco significativas, en parte dado el alto nivel de cobertura que se tiene en términos generales. Otra en la que se vio poca significancia fue el valor agregado per cápita, lo cual se puede dar como resultado de las deficiencias en el momento de contabilizar este agregado económico en cada municipio, invitando a una discusión no cubierta en este análisis, sobre la disponibilidad y confianza de las estadísticas a nivel municipal (ver Tabla 3).

El resultado parcial, es que hay un conjunto de siete variables que son reiterativamente significativas, lo cual invita a analizarlas conjuntamente mediante una modelo panel, a fin de comprobar y depurar su significancia. Después de aplicar varias pruebas, Ramsey y Hausman, el resultado es que hay cuatro variables que explicarían de mejor manera el comportamiento del tejido empresarial en el país: población (Pob), afiliados

al régimen contributivo (Afiliados), conectividad a internet con Banda ancha (BandaAncha) y la Medición de Desempeño Municipal (MDM).

Resultados consistentes con los análisis internacionales, salvo la de MDM, la cual, aunque no se hubiese usado en otros modelos, podría ser particularmente importante, toda vez que el alcalde posee un rol más amplio sobre el desarrollo del mercado, al que de manera explícita define la Ley, al ser no solo autoridad en territorio, sino también principal agente y autoridad delegada. (Dorado, 2020)

Lo anterior, permite concluir que el tejido empresarial de los municipios del país, para el periodo 2016 – 2019 es explicado principalmente por el tamaño de población y la formalización laboral. Sin embargo, pero en menor medida, el acceso a banda ancha y la gestión municipal, medida a través de la medición de desempeño municipal (MDM), también inciden en el asentamiento y desarrollo de empresas del municipio.

Sin embargo, la diferencias que tiene el país entre municipios, como lo evidencio la misión de transformación del Campo, exigen que se revise si las variables que se encuentran significativas, lo son para cada grupo de municipios.

Considerando las categorías descritas en la Misión de Transformación del Campo, y aplicando similar método de análisis, se encuentra que, en los municipios de mayor tamaño, la densidad poblacional y la formalización laboral explican el desarrollo del tejido empresarial; mientras que en los de menor población y más ruralidad, la gestión municipal –la gestión del alcalde– inciden significativamente, sin desconocer la importancia que mantiene la concentración poblacional.

Conclusión que es consistente con el nivel de participación en la economía que puede tener el sector público en los municipios pequeños, y por ende el alcalde. Es decir, entre más pequeño y rural sea el municipio, mayor importancia relativa tendrá el gasto que realice el sector público en la economía puntual del municipio, lo cual au-

menta el nivel de significancia que pueda tener el alcalde en el desarrollo del mismo (ver Tabla 4).

De acuerdo al anterior argumento, no debe sorprender la incidencia de la gestión municipal en el desarrollo del mercado, más si tenemos en cuenta que está esta medida por medio del MDM, que es un indicador sintético que recoge el estado de la prestación de los servicios en los municipios, la capacidad de gestión de recursos, entre estos los de regalías, y por ende actúa más como una variable de tipo instrumental; que al ser reemplazada por las variables que esta representa, se encontró que la mayor explicación al tamaño del tejido empresarial del municipio, desde el punto de vista de infraestructura, la tienen la capacidad de gestionar proyectos financiados con recursos de regalías (12%), la conectividad en Banda ancha (10%), y la cobertura de Alcantarillado (2.3%) (ver Tabla 5).

La segunda parte del análisis parte de comprender que la inversión pública o gasto de capital, representa el gasto destinando a la formación de capital que sirve de base para el crecimiento económico y social de la sociedad. Por lo cual esta, cumple un doble rol: como instrumento de política fiscal, e instrumento de desarrollo; y por lo tanto su impacto en la sociedad se canaliza a través de cinco canales: 1) complemento de la inversión privada; 2) atracción de la inversión privada; 3) integración de mercados; 4) aumento de la demanda agregada; y 5) aumento del ahorro nacional (Anderson, de Renzio, & Levy, 2005).

En este sentido, la inversión que se realice con los recursos del SGR son orientadas por la administración municipal, idealmente considerando el efecto que esta pueda tener sobre el desarrollo del municipio. En el periodo 2016 – 2019, se ejecutaron 6,064 proyectos con recursos de regalías, donde 85.7% estuvieron orientados a apoyar actividades de tipo social (educación, salud, alimentación, entre otros), mientras que 1.9%, solo 114 proyectos, a fortalecer la infraestructura productiva de los municipios.

Sin embargo, a fin de diferenciar el tipo de inversión a realizar con los proyectos de regalías, se procedió diferenciar los proyectos según su uso en tres categorías: institucional, económica y social, tanto por cantidad de proyectos y por valor, a la vez que se realizó una prueba de emparejamiento entrópico a fin de tomar dos muestras aleatorias de municipios, de manera que se puedan comparar, controlando el efecto que puedan tener los tipos de proyectos financiados con regalías.

Los resultados de estos ejercicios son disidentes en la medida que permiten concluir que si bien en conjunto la inversión con regalías es significativa para el desarrollo del tejido empresarial, pierde significancia cuando se diferencia por tipo de inversión; lo cual sugiere que el rol que está tomando la inversión pública está más en crear un aumento en la demanda de bienes y servicios en los municipios, es decir se comporta como una inyección de capital a la economía municipal, más que servir de vehículo para mejorar la productividad total de factores vía complemento o atracción de la inversión privada en el municipio, o la integración de mercados (vías y comunicación), en su escala municipal.

Conclusiones

Los resultados del análisis realizado, partiendo de la necesidad de ofrecer una mayor claridad a las autoridades responsables de velar por el sano comportamiento de los mercados, sobre las características propias del desarrollo empresarial en territorio, y teniendo como base el periodo 2016 – 2019, el cual se vio beneficiado por una expectativa de reconciliación nacional, resultado de un proceso de Paz, que a pesar de lo polémico políticamente, transfería una lectura de tranquilidad a los mercados y creando un ambiente propicio para la inversión, evidencian la importancia que posee la concentración poblacional como principal variable explicativa de la formación de nuevas empresas.

Variable que se complementa con afiliación al régimen contributivo, como indicador de la formalización laboral; y de la capacidad de gestión de la administración municipal.

Esta última, adquiere gran importancia, en particular en los más de 1000 municipios de menos de 50 mil habitantes del país, más del 90% de las municipalidades, evidenciando una proporcionalidad inversa entre la población y la gestión del alcalde. Es decir, entre más pequeño sea el municipio, más importante es la capacidad del alcalde, medida a través del MDM, para el desarrollo del tejido empresarial.

Conclusión que se explica por el peso que tienen el presupuesto público en el desarrollo de los pequeños municipios, ya sea por recursos propios o por regalías. El estudio, centrado en los recursos de regalías muestra que estas han tenido un efecto sobre el desarrollo del tejido empresarial más asociado al incremento de la demanda agregada del municipio, que a la atracción y complementariedad de la inversión privada.

Este efecto centrado en demanda agregada, explica la baja diversidad empresarial, la cual está principalmente concentrada en el sector comercio.

A fin de estimular un mayor tejido empresarial en los municipios, es recomendable fortalecer la capacidad de gestión del alcalde, en especial en lo que se refiere al desarrollo de inversiones, que además de tener efectos sobre la demanda, mejore la disponibilidad de infraestructura productiva.

Lo que sugiere que, para los análisis asociados a las prácticas de mercado, es importante que las autoridades consideren no solo el estado del tejido empresarial relacionados, sino también las características del ecosistema en el que se desarrolla el mercado objeto y de manera especial la capacidad de gestión del alcalde y la administración municipal.

Bibliografía

- Ajide, F. M. (2020). Infrastructure and Entrepreneurship: Evidence from Africa. *Journal of Development Entrepreneurship*, 25(3), 20.
- Alvares Arango, L. (2021). Evaluación del Sistema General de Regalías en el Bienestar Social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Anderson, E., de Renzio, P., & Levy, S. (2005). *The Role of Public Investments in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*. London: Overseas Development Institute.
- Aschauer, A. D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 177 - 200.
- Audretsch, B. D., Heger, D., & Veith, T. (2015). Infrastructure and entrepreneurship. (Spinger, Ed.) *Small Business Economics*, 44, 219 - 230.
- Banco Mundial. (1994). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 Infraestructura y Desarrollo. Washington: Banco Mundial.
- CEA. (2012). Informe sobre el Tejido Empresarial de Andalucía. Andalucía: Confederación de Empresarios de Andalucía.
- Coffey, W. J., & Polese, M. (1984). The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth. *Papers of the regional science association*, 55.
- Dissou, Y., & Didic, S. (2013). Infrastructure and Growth. In J. Cockburn, Y. Dissou, J.-Y. Duclos, & L. Tiberti, *Infrastructure and Economic Growth in Asia* (pp. 5 - 45). Springer.
- Dorado, D. (2020). El Rol del Alcalde en el Desarrollo de los Mercados. Superintendencia de Industria y Comercio, Grupo de Estudios Económicos. Bogotá: Superintendencia de Industria y Comercio.
- Granados Urrea, L., Botero, D., & Uribe Guzman, M. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos - Evaluación del Sistema General de Regalías. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Jung, A., & Camacho, M. (2012). Industry and regional factors associated to new firm formation in Uruguay. *Cuaderno de Economía*, No. 1, 17.

Krakowiak-Bal, A., Ziemianczyk, U., & Wozniak, A. (2017). Building entrepreneurial capacity in rural areas. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 23(6), 903 - 918.

Lopez Lambrano, M., Gomez Araujo, E., Muñoz Robles, J., Barraza Arcila, M., Galvis Maldonado, M., & Varela Villegas, R. (2021). *Global Entrepreneurship Monitor: GEM Colombia: actividad emprendedora en Colombia en tiempos del coronavirus 2020 - 2021*. Barranquilla: Universidad del Norte.

Reynolds, P., Storey, D., & Westhead, P. (2006). Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates. *Regional Studies*, 443 - 456.

SIC. (2020). *El Tejido Empresarial en los Municipios Colombianos*. Bogota: Superintendencia de Industria y Comercio.

Stam, E., & Van de Ven, A. (2021). Entrepreneurial ecosystem elements. *Small Business Economics*, 56, 809 - 832.

Tablas y figuras

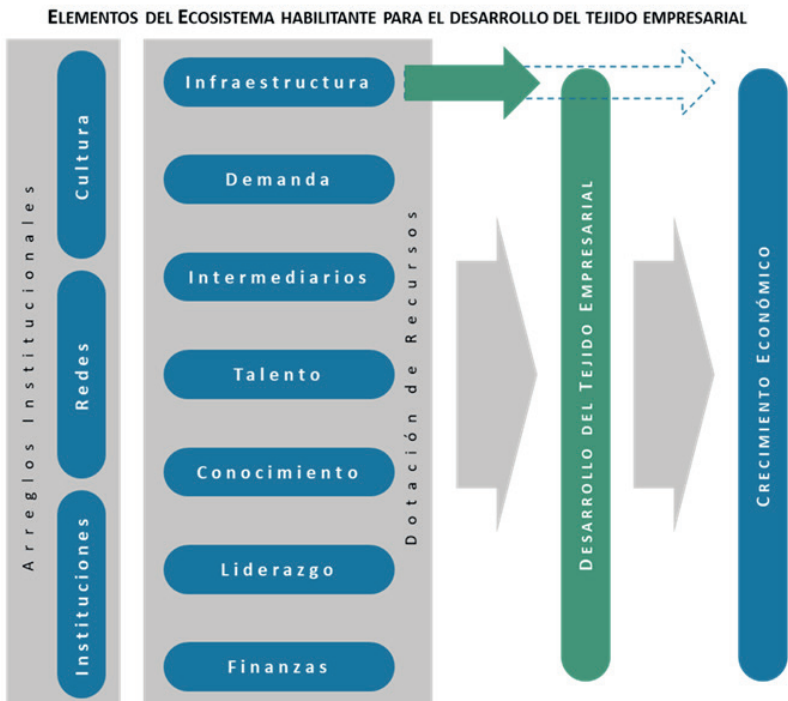


Figura 1: Elementos del ecosistema
Adaptado de van de Ven & Aven (2021)

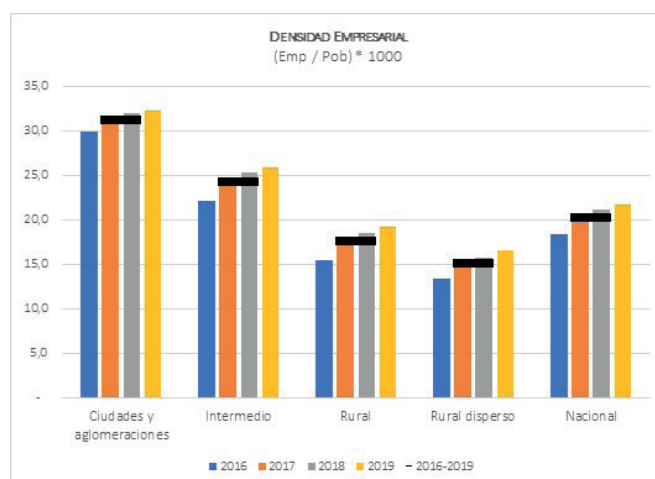
Tabla 1: Nivel de Concentración de empresas entre municipios del mismo departamento

Departamento	IHH16	IHH17	IHH18	IHH19
Amazonas	8,972	9,166	9,037	8,700
Antioquia	3,073	3,135	3,109	2,936
Arauca	3,088	2,608	2,582	7,493
Atlántico	6,430	6,236	6,454	7,524
Bogota D.c.	10,000	10,000	10,000	10,000
Bolivar	6,282	6,173	5,543	2,647
Boyacá	967	1,271	1,045	663
Caldas	3,527	3,854	1,731	2,206

Departamento	IHH16	IHH17	IHH18	IHH19
Caquetá	4,232	3,961	2,502	2,513
Casanare	3,700	3,275	2,454	2,107
Cauca	3,416	3,463	2,790	1,853
Cesar	3,065	3,514	2,169	1,963
Chocó	3,237	2,921	3,329	2,891
Córdoba	3,110	4,201	4,772	4,516
Cundinamarca	473	589	394	279
Guainá	10,000	9,528	7,173	9,920
Guaviare	7,029	6,766	6,363	6,019
Huila	2,623	2,872	1,975	1,496
La Guajira	2,308	2,669	2,940	1,817
Magdalena	5,190	6,464	4,153	2,694
Meta	4,425	5,260	5,361	3,190
Nariño	2,804	3,142	2,584	2,640
Norte De Santander	4,812	5,295	4,334	2,981
Putumayo	5,450	2,418	1,639	1,633
Quindío	3,820	5,446	2,882	3,664
Risaralda	4,490	5,581	2,244	4,504
San Andrés y Providencia	8,277	9,075	5,262	8,108
Santander	2,694	3,546	1,439	2,398
Sucre	3,721	4,423	1,850	3,076
Tolima	3,884	4,974	3,452	2,200
Valle Del Cauca	4,263	5,650	2,632	4,091
Vaupés	8,301	10,000	7,503	6,641
Vichada	6,207	5,604	3,073	5,060

Nota: Las tonalidades de rojo denotan una mayor concentración de empresas en pocos municipios del departamento. Las verdes lo contrario.

Fuente: elaboración propia

**Figura 2: Densidad empresarial**

Fuente: elaboración propia

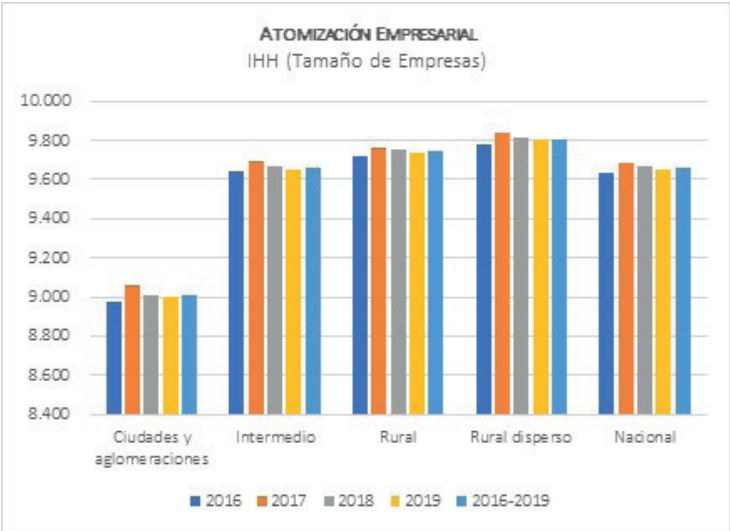


Figura 3: Atomización empresarial
Fuente: elaboración propia

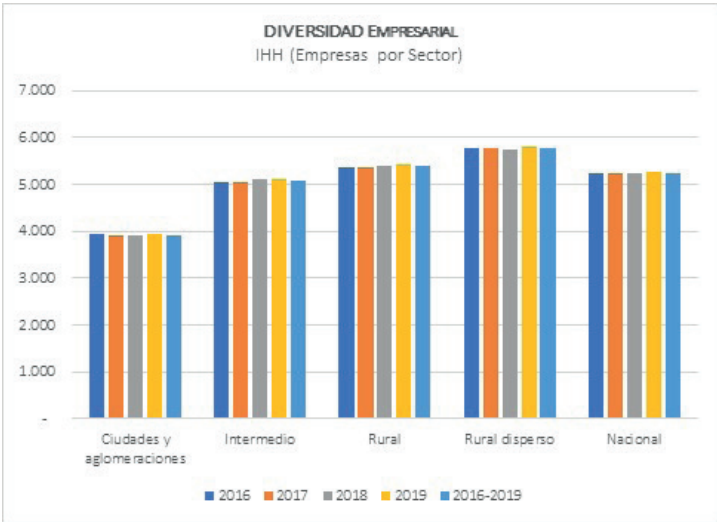


Figura 4: Diversidad empresarial
Fuente: elaboración propia

Tabla 2: Variables consideradas en el Ecosistema habilitante para el desarrollo empresarial

Contexto	Infraestructura	Dinámica Económica	Entorno Social
Población	Banda Ancha	Valor Agregado per Cápita	Cobertura Neta en Educación
Medición del Desempeño Municipal	Cobertura de Acueducto	Afiliados al Régimen de Seguridad Social	Déficit de Vivienda
Índice de Desempeño Fiscal	Cobertura de Alcantarillado		Pobreza multidi- mensional
	Cobertura de Aseo		
	Cobertura de Energía		
	Cobertura de Internet		
	Tiempos de Viaje		

Fuente: elaboración propia

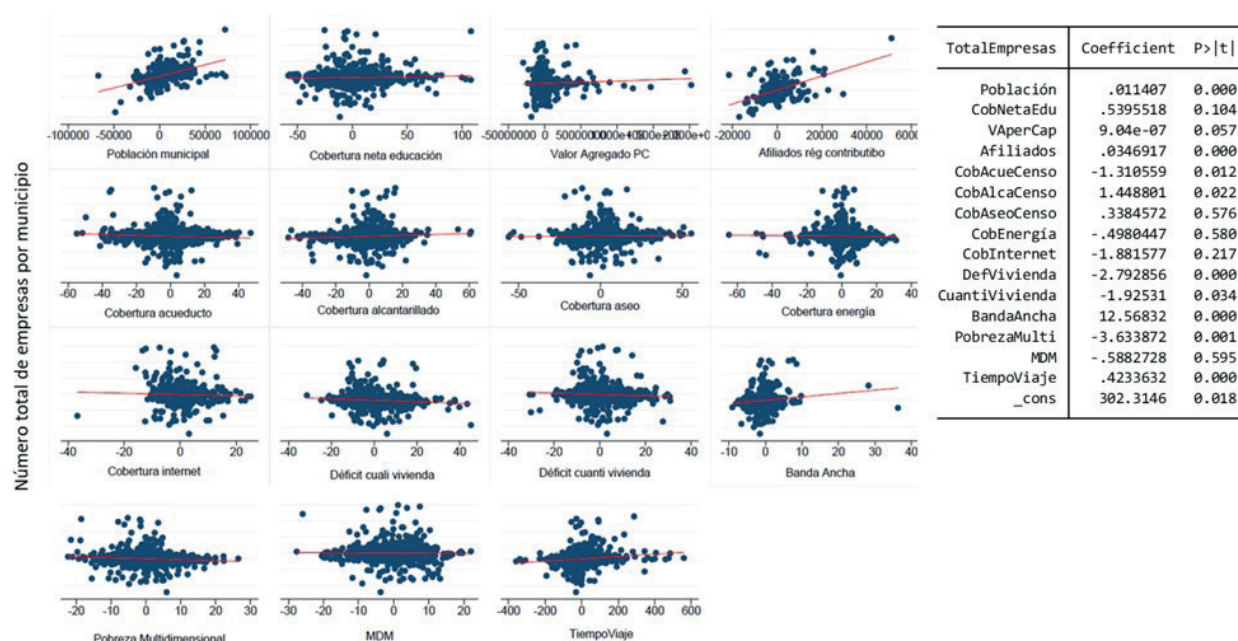


Figura 5: Correlaciones entre las variables y el número de empresas

Fuente: elaboración propia

Tabla 3: Significancia de las variables mediante regresiones lineales por año

Variable	2016	2017	2018	2019	Resultado
Población	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	Incluida
Cobertura educación	0.773	0.616	0.615	0.000***	Incluida
Valor Agregado Per Cápita	0.292	0.442	0.308	0.217	Eliminada
Afiliados régimen contributivo	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	Incluida
Cobertura acueducto - REC*	0.558	0.411	0.914	0.661	Eliminada
Cobertura alcantarillado - REC*	0.042**	0.060*	0.008***	0.025**	Incluida
Cobertura aseo - REC*	0.267	0.525	0.374	0.383	Eliminada
Cobertura energía eléctrica rural	0.023**	-	0.370	0.000***	Eliminada
Banda ancha internet	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	Incluida
Medición Desempeño Municipal - MDM	0.067*	0.242	0.400	0.009***	Incluida
Índice de Desempeño Fiscal - IDF	0.308	0.001***	0.007***	0.159	Incluida

*** Significativo al 1% (p value < 0.01)

** Significativo al 5% (p value < 0.05)

* Significativo al 10% (p value < 0.1)

Fuente: elaboración propia

Tabla 4: Panel comparativo del Tejido Empresarial según categorías de municipios

Variable	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades y aglomeraciones
Población (log)	.188575 (0,442)	.6741511 (0.000***)	0.8144 (0.000***)	1.5703 (0.000***)
Cobertura educación	.000462 (0,331)	-. 00004 (0,907)	0.0012 (0.000***)	0.0002 (0.554)
Afiliados régimen contributivo (log)	.175581 (0.000***)	.0597393 (0.016**)	0.0639 (0.016**)	0.2118 (0.000***)
Cobertura alcantarillado - REC*	-. 000065 (0,893)	.0007495 (0.038**)	0.000 (0.89)	0.0007 (0.087*)
Banda ancha internet	-. 001365 (0,814)	-. 0053671 (0,126)	0.0027 (0.837)	0.0008 (0.648)
Medición Desempeño Municipal - MDM	.004180 (0.000***)	.0023534 (0.002***)	0.0027 (0.000***)	0.0006 (0.681)
Índice de Desempeño Fiscal - IDF	.001987 (0,901)	.0036632 (0.005***)	0.0052 (0.000***)	0.0006 (0.724)

Fuente: elaboración propia

Tabla 5: Panel comparativo del Tejido empresarial con proyectos financiados por el SGR

Variable	Total de proyectos	Valor total de proyectos	Proyectos discriminados	valor total proyectos discriminados
Población (log)	1.331017 (0,000***)	.3734499 (0,000***)	1.338245 (0,000***)	.4376654 (0,000***)
Afiliados régimen contributivo (log)	.1666313 (0,000***)	.4681329 (0,000***)	.1665309 (0,000***)	.432259 (0,000***)
Valor agregado per capita (log)	.1837762 (0,893)	.1494114 (0,000***)	.1829492 (0,000***)	.1742286 (0,000***)
Cobertura acueducto	. 0002721 (0,349)	-. 0.020399 (0,000***)	.0002691 (0,023**)	-. 00016879 (0,000***)
Cobertura alcantarillado	.0007258 (0,048**)	0.048032 (0,000**)	.0007499 (0,049**)	.005487 (0,000***)
Cobertura aseo	-.0005436 (0,129)	-. 0.0209 (0,001***)	-.0005462 (0,127)	-. 00216 (0,000***)
Banda ancha	.0015945 (0,384)	0.085136 (0,012**)	.0015958 (0,384)	.008126 (0,000***)
Proyectos SGR	.0121864 (0,000***)	.0146515 (0,048**)		
Proyectos sociales			.0135457 (0,000***)	.0019746 (0,009***)
Proyectos de gestion			.0048881 (0,445)	.0012521 (0,263)
proyectos economicos			-.0087611 (0,681)	-. 0012521 (0,167)

Fuente: elaboración propia

Anexos

Anexo 1: Variables Relacionadas para determinar el Ecosistema

Área	Información	Fuente
Tejido Empresarial (TE)	Directorio Estadístico empresarial 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 Esta información se ha beneficiado del cruce con el tamaño empresarial suministrado por el RUES y la discriminación de empresas por actividad económica en capítulos del CIIU Rev. 4.0	DANE
Población (POB)	Censo Poblacional 2018 y estimaciones anuales (2016-2020)	DANE
Empleabilidad (EF)	Personas en Condición de Empleo Formal Con base en la proyección poblacional estimada por el DANE, y cruzada con el número de personas pertenecientes al régimen contributivo, según las estadísticas de aseguramiento en Salud de Minsalud Se cuenta con la información para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.	DANE / Minsalud https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx
Infraestructura física -Internet- (INT)	Cobertura de Internet (2018) Penetración de Banda Ancha (2016, 2017, 2018, y 2019)	Terridata - DANE
Infraestructura física -Energía- (ENER)	Cobertura de energía eléctrica (2018) Cobertura energía eléctrica rural (2016, 2018 y 2019)	Terridata – DANE Terridata – UPME
Infraestructura Social -Educación- (EDUC)	Cobertura de Educación Neta (2016, 2017 a 2020) Cobertura de Educación Bruta (2016, 2017 a 2020)	Terridata – DANE
Infraestructura Social - Cobertura servicios públicos (SEPU)	Cobertura de acueducto (2016 a 2020) Cobertura de alcantarillado (2016 a 2020) Cobertura de aseo (2016 a 2020) Cobertura de acueducto CENSO (2018) Cobertura de alcantarillado CENSO (2018) Cobertura de aseo CENSO (2018)	Terridata – REC Terridata – REC Terridata – REC DANE CENSO 2018 DANE CENSO 2018 DANE CENSO 2018
Infraestructura Social – vivienda (VIVI)	Déficit cuantitativo de vivienda (2018) Déficit cualitativo de vivienda (2018)	Terridata – DANE
Inversión en Regalías (REG)	Inversión en proyectos de infraestructura financiados con recursos del SGR. Esta información está disponible en el periodo 2012 – 2021, para todos los sectores. Se espera centrar la información solo en los sectores asociados a la infraestructura vial, de comunicaciones, de energía y educación.	DNP - SGR

Área	Información	Fuente
Cálculos de desempeño	Medición de Desempeño Municipal – MDM (2016-2020) Índice de Desempeño Fiscal – IDF (2016 - 2020)	Terridata – DNP
Ingresos poblacionales	Valor Agregado Per Cápita (aproximación del PIB municipal) para los años 2016 a 2019, pendiente actualización a 2020.	Terridata – DANE
Ingresos territoriales	Información de ingresos municipales según: ingresos propios, ingresos por Sistema General de Participaciones y otras transferencias de la nación.	Terridata – DNP



Gobernanza jerárquica del espacio cívico en América Latina

Hierarchical governance of civic space in Latin America

HUMBERTO MUÑOZ GRANDÉ¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de reflexión

Recibido: noviembre 2024

Aceptado: marzo 2025

Resumen

El artículo analiza los procesos de gobernanza jerárquica de Kooiman en cuanto a su relación con el espacio cívico, entendido como el conjunto de libertades de expresión, reunión pacífica y asociación en Brasil bajo el mandato del presidente Jair Messias Bolsonaro, en El Salvador con el presidente Nayib Armando Bukele Ortiz, y en México en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador; países caracterizados por la elección constitucional de presidentes ubicados en diferentes vertientes de la gobernanza jerárquica.

Este artículo presenta los resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, sobre el tema gobernanza jerárquica del espacio cívico. Para ello, se consultaron artículos científicos, informes oficiales de organismos internacionales, literatura proveniente de think tanks que estudian la región, así como bases de datos del Monitor Tracking Civic Space de la organización CIVICUS, Latinobarómetro, Freedom and Human Rights Index, en el periodo de 2019 a 2024.

Palabras clave: Espacio cívico, gobernanza, autoritarismo, libertad de asociación.

Abstract

This article analyzes the processes of hierarchical governance, as conceptualized by Kooiman, in relation to civic space, understood as the set of freedoms of expression, peaceful assembly, and association, in Brazil under the administration of President Jair Messias Bolsonaro, El Salvador under President Nayib Armando Bukele Ortiz, and Mexico during the government of President Andrés Manuel López Obrador. These countries are characterized by the constitutional election of presidents positioned within different strands of populism.

This reflection article presents the results of completed research from an analytical perspective on the topic of hierarchical governance of civic space. To this end, scientific articles,

¹ Profesor investigador de la Facultad de Responsabilidad Social de la Universidad Anáhuac México. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. humberto.munoz@anahuac.mx

official reports from international organizations, literature produced by think tanks specializing in the region, and databases such as CIVICUS's Monitor Tracking Civic Space, Latinobarómetro, and the Freedom and Human Rights Index were consulted, covering the period from 2019 to 2024.

The results reveal that, despite the emergence of various academic trends aimed at constructing more horizontal and democratic models of governance, hierarchical governance not only persists but also constrains civic space in differentiated ways in each country.

Keywords: Civic space, governance, authoritarianism, freedom of association

Introducción

Las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil ha sido un tema de interés académico en Latinoamérica, el paso del continente por episodios de regímenes del viejo populismo a mediados del Siglo XX en Argentina con Juan Domingo Perón, en Brasil con Getulio Vargas, o en México con Cuauhtémoc Cárdenas, son ejemplos de relaciones que se debatían entre el clientelismo o la cooptación. Las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, entre otros; reveló el momento de tensión más álgido, mientras que experiencias como la denominada dictablanda en México mostraron formas de hegemonía partidista que mantuvieron al mismo Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernando durante 71 años consecutivos en una relación que se administraba entre el clientelismo y cooptación de la sociedad civil. El arribo de las democracias electorales en unos países y el retorno a la democracia de otros en las últimas décadas del Siglo XX se vio eclipsado, particularmente en este Siglo XXI por propuestas que se alejan del péndulo tradicional de izquierdas y derechas; y que se centran más en la personalidad de políticos carismáticos, y

en varios casos pragmáticos, que convencían a sus votantes bajo las narrativas de una nueva corriente de gobernanza más jerárquica con una diversidad de matices. Lo que es claro hoy es que referirnos a izquierdas y derechas como marco analítico es insuficiente para explicar la manera en la que los derechos civiles se amplían o constriñen, por ello, el artículo se decanta por la propuesta de gobernanza jerárquica de Kooiman (2003) como un modo de entendimiento más acotado y operacionalizable.

Al igual que los conceptos de derechas e izquierdas, el de sociedad civil, se ha vuelto limitado para expresar ese conjunto plural, diverso y complejo de actores privados. Una alocución rebasada en sus propios límites conceptuales, debido a que, entre otros factores, lo que hoy se encuentra en disputa, en tensión, no es solamente la expresión organizacional del mundo asociativo de Edwars (2014), sino un conjunto de libertades y derechos donde todos esos actores habitan, conocido como espacio cívico. De ahí que la articulación de los conceptos de gobernanza jerárquica y espacio cívico dan como resultado este artículo que ilustra las distintas formas en las que ese conjunto de libertades es amenazado en tres casos paradigmáticos de la región, Brasil, El Salvador y México.

Gobernanza jerárquica y espacio cívico

Referirse a la gobernanza es entrar en un terreno polisémico que se puede analizar desde distintas epistemologías, paradigmas o disciplinas como la ciencia política donde ha florecido un amplio abanico de debates, pero también desde la administración e incluso la responsabilidad social en su acotación de pesos y contrapesos en la toma de decisiones o la inclusión de grupos de interés en las estrategias corporativas. También se le puede analizar desde enfoques cuantitativos o cualitativos y a partir de diferentes teorías. Asistimos, en síntesis, a un fenómeno caracterizado por lo que Borzel definió como “multiplicidad babilónica” (Porrás, 2016). Sin embargo,

no es intención de este texto discutir sobre la frontera de conocimiento del concepto, sino hacer uso de una de sus definiciones más acotadas para explicar la manera en la que la gobernanza de tipo jerárquica determina las dimensiones del espacio cívico.

Para algunos académicos, la gobernanza se ubica en la premisa de que hay un “valor deseable en la cooperación entre instituciones, actores y recursos gubernamentales y no gubernamentales, buscando transformar la realidad social, económica, política y burocrática” (Porrás, 2016, p.35), esa relación se manifiesta en un sentido vertical (jerárquico-unidireccional) o en un sentido horizontal (cooperativo-bidireccional) entre el conjunto de actores que habitan en un espacio de libertades cívicas. Al respecto, Kooiman (2003) plantea que:

“La gobernanza toma diferentes formas de interacción socio-política como punto central en el que se establecen distinciones, tales como las que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica; y entre órdenes de gobernanza tales como el primer orden de gobernanza, que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades; el segundo orden de gobernanza, que contempla las condiciones institucionales; y la metagobernanza que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza” (p. 171)

En el contexto de la administración pública, la gobernanza jerárquica hace referencia a un enfoque tradicional en sentido vertical descendente en el que la autoridad y la toma de decisiones están centralizadas en de las estructuras gubernamentales. Este modelo hace hincapié en la aplicación directa del poder estatal para regular y gestionar las actividades de la sociedad, a menudo mediante normas y reglamentos formales. En su artículo, Hill y Lynn (2005) exploran la prevalencia de esta gobernanza jerárquica mediante la revisión de más de 800 estudios para constatar que los métodos jerárquicos siguen predominando en las acciones gubernamentales, y que aun cuando han surgido nuevas formas inspiradas, por ejemplo, en el New Public Governance, a menudo solo complementan las estructuras jerárquicas tradicionales en lugar de

sustituirlas. Del mismo modo, Bell y Hindmoor (2009) señalan que la gobernanza jerárquica es un sistema en el que el Estado impone reglas o normas de comportamiento a otros actores, respaldadas por sanciones y recompensas, para alcanzar objetivos comunes. Sostienen que, a pesar de los debates sobre los cambios hacia formas de gobernanza más horizontales o en red, la gobernanza jerárquica sigue siendo una característica central y resistente del funcionamiento del Estado moderno. En resumen, la gobernanza jerárquica se caracteriza por un control centralizado y descendente en el que el Estado desempeña un papel dominante en la dirección y regulación de las funciones sociales a través de medidas autoritarias.

Para operacionalizar este análisis, la gobernanza jerárquica se entiende desde dos elementos:

- a. Existencia de leyes promovidas por el Poder Ejecutivo y aprobadas por el Poder Legislativo para restringir la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública,
- b. Existencia de políticas definidas de manera unilateral por el Poder Ejecutivo para modelar la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública.

Estos elementos dan como resultado que, en los hechos, la participación de actores no gubernamentales en las políticas públicas del Poder Ejecutivo este cerrada, y el ejercicio de sus libertades potencialmente limitados. La gobernanza desde esta visión se da en dos niveles de interacción, el de la estructura en donde se establecen las leyes, y el de las acciones donde establecen las políticas, normas y dispositivos institucionales que definen los contornos de la relación (Kooiman, 2003). Ambos niveles, estructura y acciones, conforman el lugar donde diferentes actores gubernamentales y privados interactúan, ese lugar es el ámbito de libertades que ubicamos como espacio cívico. El cuadro siguiente muestra el modelo de análisis para este artículo.

Cuadro 1. Modelo de análisis de gobernanza jerárquica del espacio cívico

Interacciones	Espacio cívico: Derecho de asociación	Espacio cívico: Reunión pacífica	Espacio cívico: Libertad de expresión
Estructura de la gobernanza jerárquica	Leyes	Leyes	Leyes
Acciones (intencionales) en la gobernanza jerárquica	Políticas, normas y dispositivos institucionales	Políticas, normas y dispositivos institucionales	Políticas, normas y dispositivos institucionales

El concepto de espacio cívico, aludido previamente, surge de la necesidad académica de entender de mejor manera y con menos restricciones normativas a la sociedad civil. Para algunos académicos como Schmitter (1995) se trata de un sistema de grupos intermediarios auto organizados con características en común. En esta lógica de agregación, otros autores con una inclinación más económica reducen el concepto para equipararlo al de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con características también comunes (Salamon & Sokolowski, 2016) y entendidos como intermediarios (Macmillan, 2013) para el bien común que interactúan con el Estado en la provisión de bienes y servicios. Esta postura ha sido complementada por académicos que miran el fenómeno desde otros ángulos (Muñoz-Grandé, 2015) (Olvera, 2009), para quienes la idea de este tercer sector está desprovista de toda intencionalidad política y por tanto favorece el imaginario de un proceso de “*onegeización*” de la sociedad civil que hace las veces de ente económico, pero no de contra peso político o económico.

También se ha criticado la idea normativa, en ocasiones ingenua de organizaciones ideales o impolutas, así como que el uso de la nonprofit theory para reducir operativamente a la sociedad civil, dejando fuera una inmensidad de expresiones societales que interactúan fuera de los contornos de la esfera del tercer sector, por ejemplo, las que surgen de la interacción entre tercer sector y mercado, como las de economía social y solidaria; o las que se dan entre el tercer sector y el gobierno. Otras interpretaciones más cercanas a la de espacio cívico se encuentran en Walzer (1992) quien afirmaba que la sociedad civil “es el espacio de asociación humana no coaccionada y también el conjunto de redes relacionales -for-

madadas en aras de la familia, la fe, el interés y la ideología- que llenan este espacio”.

A la luz de este debate emerge el llamado espacio cívico. Beikart y Flower (2023) señalan que pareciera que este concepto ha solucionado esas limitantes que señalamos más arriba, por una parte, tiene todos los atractivos de los que carece la sociedad civil: puede ser “visualizado” o acotado, dinámico, y también puede crecer o disminuir; y, por otro lado, es lo suficientemente general como para incluir toda una gama de actores y factores. De esta manera el espacio cívico al que se refiere este artículo es tomado de Biekart et. al. (2023) en un sentido amplio, como el entorno legal, burocrático y político que permite, restringe, controla y guía los tipos de actores de la sociedad civil que funcionan y participan dentro de ese mismo espacio conformado por las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica. Este concepto permite alejarse un poco de la idea de democracia tan debatida, pero difícilmente operacionalizable por su naturaleza dinámica, que, como afirma Dahl (1971) llevamos más de 2,000 años tratando de definir.

En épocas recientes diversas organizaciones internacionales han modelado el concepto de espacio cívico para medir su amplitud o estreñimiento a nivel global, algunos lo han hecho de manera explícita como el Monitor Tracking Civic Space de CIVICUS, otros lo han hecho de manera implícita como el Freedom Map y Latinobarómetro. A continuación, una breve explicación de estos instrumentos que permitirá analizar los tres casos de estudio. Desde luego la comparación entre las tres primeras representa un desafío metodológico en tanto algunas dan cuenta de los cambios en la estructura y acciones específicas (CIVICUS y Freedom House), mientras otra presenta la opinión de los encuestados (Latinoabrómetro).

CIVICUS Monitor Tracking Civic Space

La definición de espacio cívico para esta metodología tiene una aproximación legal de “respeto a la legislación, la política y la práctica, de las libertades de asociación, reunión pacífica y expresión. Las tres libertades se dan en el entendimiento de que los Estados tienen el deber de proteger a la sociedad civil, y deben ir más allá de simplemente abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos de los ciudadanos” (CIVICUS, 2024). Las fuentes de información para la construcción del índice incluyen reportes nacionales e internacionales independientes, con enfoques cuantitativos y cualitativos. Las calificaciones se someten a dos exámenes, primero con el equipo de investigadores de CIVICUS y sus responsables regionales; después con sus socios, quienes comprueban los cambios en las calificaciones y las contrastan contra los primeros resultados². La metodología clasifica el espacio cívico en cinco escenarios que lo gradúan: abierto, estrecho, obstruido, reprimido y cerrado.

Freedom Map. Freedom House

La base conceptual de este monitor descansa en el Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Su elaboración está a cargo de un equipo de aproximadamente 170 analistas internos y externos, académicos y consultores; que basan sus puntuaciones en artículos académicos, de prensa, informes de OSC locales. Las puntuaciones se otorgan en una escala de 0 a 4, para 10 indicadores de derechos políticos (procesos electorales, pluralismo político y participación, funcionamiento gubernamental) y 15 indicadores de libertades civiles (libertad de expresión y de creencias, derechos de asociación y organización, Estado de Derecho, y autonomía personal y derechos individuales).

2 Para información detallada consultar Civicus. 2024. Civicus Monitor Tracking Civic Space. Methodology paper. <https://monitor.civicus.org/about/how-it-works/methodology/> Para consultar el listado de socios que proven y analizan la información se puede consultar la siguiente página <https://monitor.civicus.org/about/research-partners/>

Es justamente la dimensión de libertades civiles la que se considera en este artículo.

Latinobarómetro.

Es una publicación anual de opinión pública. Su metodología consiste en la aplicación de cerca de 20.000 entrevistas sobre el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad civil con la finalidad de medir actitudes, valores y comportamientos de habitantes de 17 países de América Latina. Los indicadores aluden a cuestionamientos sobre el estado actual de la economía, el bienestar, la demanda por cambios, la democracia (para efectos de este artículo interesa la sub sección sobre libertad de expresión), cambio climático, relaciones internacionales, integración de la región con el resto del mundo, migración y valores latinoamericanos. El siguiente cuadro sintetiza el modelo de análisis, las fuentes de información y su estructura.

Cuadro 2. Modelo de análisis comparativo a partir de fuentes de información sobre el estado del espacio cívico

	Espacio cívico: Derecho de asociación (Leyes y Políticas)	Espacio cívico: Reunión pacífica (Leyes y Políticas)	Espacio cívico: Libertad de expresión (Leyes y Políticas)
The CIVICUS Monitor	Incluido	Incluido	Incluido
Tracking Civic Space.	Incluido	No incluido	Incluido
The Freedom Map.	No incluido	No incluido	Incluido
Latinobarómetro.	No incluido	No incluido	Incluido

Brasil: Gobernanza jerárquica y espacio cívico en la presidencia de Jair Messias Bolsonaro

Existen dos preguntas que guían el análisis de cada uno de los tres casos analizados en este artículo, la primera, ¿cómo se manifiesta la gobernanza jerárquica del régimen presidencial estudiado en las leyes, las políticas públicas, las normas y los dispositivos institucionales?, y la segunda, ¿cómo constriñen el espacio cívico tales medidas?

Durante el régimen del presidente Bolsonaro (2019 a 2022) no se promulgaron leyes para restringir la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública, los ordenamientos constitucionales se mantuvieron, aunque se presentó la iniciativa (no aprobada) para revivir la Ley de Seguridad Nacional (Ley nº 7.170 de 1983)

que en la dictadura militar penalizaba a quienes cometieran actos contra el orden o la integridad del Estado. Algo similar sucedió en 2022 con el Proyecto de Ley para aumentar las penas por la propagación de noticias falsas, coloquialmente denominado “Ley contra fake news”.

En cuanto a las políticas, normas y dispositivos institucionales definidas de manera unilateral por el Poder Ejecutivo para modelar la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública destacan el primer Decreto Ejecutivo (no aprobado) que facultaba a la Secretaría de Gobierno para supervisar, coordinar, monitorear y seguir las actividades y las acciones de los organismos internacionales y de las ONG. Otro Decreto (nº 9.759/2019) fue promulgado para eliminar diversos consejos ciudadanos en la administración pública federal. También se promulgó un Decreto para resguardar oficialmente durante cinco años la información sobre la muerte de manifestantes el Día de la Conciencia Negra celebrado en 2021. Adicionalmente, se omitió la publicación de un plan nacional para promover el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC).

En lo que respecta a la forma en la que estas medidas afectaron el espacio cívico en Brasil, a continuación, se presentan las evidencias relacionadas con las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica.

El artículo 5 constitucional establece las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica; y el 220 la libertad de prensa. No obstante, diversos reportes alertaron que durante el régimen del presidente Jair Messias Bolsonaro en Brasil el conjunto de libertades que conforman el espacio cívico se vieron alteradas. La organización internacional Artículo 19 ranqueó al país en la categoría de “represivo” con un puntaje de 55³ que inició en 57 en el primer año

de su gobierno (Article 19, June, 2022). Por su parte el Monitor Traking Civic Space lo clasificó como “obstructor” del espacio cívico. Mientras que, para Freedom House Index Brasil era considerado “libre” con una puntuación de 42/60 en materia de libertades civiles en el año de 2022.

Libertad de expresión:

- Latinobarómetro 2023 publicó los resultados de percepción sobre de la libertad de expresión en Brasil, 12.8% de los entrevistados consideraban que estaba completamente garantizada, 19% algo garantizada, 4.4% no sabía; y el 63.8% que estaba poco o nada garantizada.
- Decretos de secrecía de información oficial como el expediente del caso del Día de la Conciencia Negra en resguardo por cinco años.
- En 2022 se registraron 430 ataques a periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, además de un aumento de 50% en las violaciones a la libertad de prensa, casos de estigmatización de los medios de comunicación, bloqueo oficial de las cuentas de Facebook y Twitter (hoy X) a cerca de 200 periodistas, congresistas y ONG (incluida Amnistía Internacional).
- Entre agosto y octubre de 2022, Reporteros sin Fronteras (RSF) contabilizó 2,9 millones de publicaciones en redes sociales con contenido agresivo y ofensivo contra periodistas. La mayoría procedían de partidarios de Bolsonaro o del propio Bolsonaro, que a menudo publicaba contenidos agresivos contra periodistas, especialmente mujeres (Freedom House, 2025).
- La Federación Nacional de Periodistas consideró 2020 como el año más violento desde la década de 1990 para los periodistas, con 428 casos de violencia denunciados contra medios de comunicación y periodistas (OECD, 2022).

3 La metodología de Artículo 19 establece cinco categorías de libertad de expresión según el puntaje obtenido: In crisis (0-19), Highly restricted (20-39), Restricted (40-59), Less restricted (60-79) y Open (80-100). Para más información sobre la metodología consultar <https://www.globalexpressionreport.org/methodology>.

Reunión pacífica:

- Protestas vigiladas y reprimidas (manifestación del Día de la Conciencia Negra, 19 de agosto de 2021, donde murieron 25 personas).
- Los pueblos indígenas y grupos ecologistas fueron objeto frecuente de represión durante protestas, incluso frente a las instalaciones de la Fundação Nacional dos Povos Indígenas, organismo encargado de proteger los derechos de los indígenas (Longo, 2021).
- De acuerdo con la OCDE (2022) se estima que 237 personas de la comunidad LGBTI+ murieron debido a ataques violentos en el país en 2020.

Libertad de asociación:

- Publicación del Decreto nº 9.759/2019 con la que Gobierno Federal provocó la extinción de poco más de 700 órganos colegiados, incluidos consejos, comisiones y comités.
- Indefinición de política pública derivada del MROSC.
- The Global Witness 2022 calificó a Brasil como el país más peligroso del mundo para los activistas medioambientales en la última década (342 activistas muertos entre 2012 y 2021), más del 85% en la Amazonia (Freedom House, 2025).
- Declaración sobre OSC con relación al incendio del Amazonas *“Puede haber, sí, y no estoy afirmando, una acción criminal de esos oenegeros para llamar la atención contra mi persona, contra el Gobierno de Brasil, y esa es la guerra que nosotros enfrentamos... he cortado el dinero público que iba para las ONG que operan en la región amazónica, con proyectos supuestamente volcados al cuidado del ecosistema”* (BBC News, 2019).
- Declaraciones sobre OSC *“Ustedes saben que las ONG no tienen espacio conmigo. Seré duro con esa gente. No consigo matar ese cáncer en gran parte llamado ONG”* (O Globo, 2020).

Cuadro 4. Modelo de análisis de gobernanza jerárquica del espacio cívico para Brasil

Interacciones	Espacio cívico: Derecho de asociación	Espacio cívico: Reunión pacífica	Espacio cívico: Libertad de expresión
Estructura de la gobernanza jerárquica	Leyes <ul style="list-style-type: none">• Sin iniciativas	Leyes <ul style="list-style-type: none">• Proyecto Ley de Seguridad Nacional (No aprobado)	Leyes <ul style="list-style-type: none">• Proyecto de Ley Fake News (No aprobado)
Acciones (intencionales) en la gobernanza jerárquica	<ul style="list-style-type: none">• Decreto nº 9.759/2019 para eliminar consejos ciudadanos• Decreto para regulación de OSC (No aprobado)• Ausencia de política pública para el MROSC• Reducción del financiamiento público a OSC	<ul style="list-style-type: none">• Represión de manifestaciones	<ul style="list-style-type: none">• Decreto para resguardo oficial de información (Caso Día Conciencia Negra)• Ataques a periodistas y medios de comunicación• Bloqueo de periodistas a cuentas de redes sociales oficiales

El Salvador: Gobernanza jerárquica y espacio cívico en la presidencia de Nayib Armando Bukele Ortiz

Al inicio del artículo se señaló la complejidad para calificar a un régimen de gobierno como democrático, autócrata o autoritario (claro siempre hay excepciones que no dejan lugar a dudas como el caso de Nicaragua o Cuba), una trampa dicotómica que dificulta las gradualidades y matices de toda democracia; por ello, se acudió al concepto de espacio cívico como un término más susceptible de ser medido. En esta complejidad se ubica El Salvador, un régimen con complicaciones conceptuales para calificarlo como autoritario o no democrático en el entendido de su arribo al poder presidencial por la vía electoral legítima en su primer mandato, aunque una reelección en 2024 prohibida por la constitución, pero aprobada por la Sala de lo Constitucional (nombrada por la Asamblea y controlada por el presidente Bukele) y no apelada por el Tribunal Electoral. Esto marca un punto de quiebre respecto del tipo de gobernanza en curso, una inconstitucional, pero avalada en las urnas por el 85% de los electores. Al respecto, Latinobarómetro (2024) reportó que El Salvador es el tercer país en AL que mejor evaluó su democracia y el que mayor nivel de confianza tiene en su pre-

sidente con el 74%, el más alto de la región; en contraste, o tal vez como explicación, el informe señala que en 2023 el 28% los latinoamericanos opinaban que “da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, es decir, uno de cada cuatro se declaró indiferente al tipo de régimen. De esta manera, analizar su gobierno desde la gobernanza jerárquica permite identificar las gradualidades de su cercanía o alejamiento de los actores no gubernamentales y por tanto las motivaciones para restringir el espacio cívico.

Durante el actual periodo del presidente Bukele (2019-2023, 2024 a la fecha) se publicaron leyes que restringen la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública, destacan la Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Información, la Ley para la Protección de Datos Personales y la Ley de Agentes Extranjeros.

En cuanto a las políticas, normas y dispositivos institucionales definidas de manera unilateral por el Poder Ejecutivo para modelar la actuación de actores no gubernamentales en la esfera pública resaltan la creación de la Comisión Especial para Investigar el Destino Final de los Fondos que la Asamblea Legislativa ha Aprobado para Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y Asociaciones sin Fines de Lucro; aprobada por la Asamblea Legislativa. También importante es el uso de software espía Pegasus en periodistas, así como operaciones digitales encubiertas.

En lo que respecta a la forma en la que estas medidas afectaron el espacio cívico en El Salvador, a continuación, se presentan las evidencias relacionadas con las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica.

La situación sobre el espacio cívico durante el régimen del presidente Nayib Armando Bukele Ortiz en El Salvador tiene, en general, un retroceso importante en los últimos años. En marzo de 2022, el gobierno instituyó un estado de excepción de duración indefinida por el cual las autoridades suspendieron las garantías constitucionales de reunión y asociación, además de

permitir que las fuerzas del orden accedieran y vigilaran las comunicaciones de las personas sin una orden judicial (Freedom House, 2023). Desde esa fecha y hasta 2024 han sido detenidas 72,000 personas (Rascon, 2024) varios de los cuales han sido arrestados injustamente o acusados falsamente (Jarjoura, 2024). En 2021, el Comité Directivo de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP en inglés) expresó su preocupación por el cierre del espacio cívico en el país. En 2022, el Comité declaró a El Salvador como país inactivo por no cumplir con los requisitos de elegibilidad durante tres años consecutivos, y otorgó un plazo de un año para presentar un plan de acción, al no cumplirse esta disposición, El Salvador fue expulsado de la OGP.

Por su parte, la organización internacional Artículo 19 ranqueó al país en la categoría de “altamente restrictivo” de la libertad de expresión con un puntaje de 32 tras un declive progresivo que inició en 2019 al alcanzar 67 en el primer año de su gobierno (Article 19, June, 2022). Mientras que el Monitor Tracking Civic Space lo clasificó como “obstructor” del espacio cívico. Para Freedom House Index El Salvador es considerado “parcialmente libre” con una puntuación de 31/60 en materia de libertades civiles en el año de 2022.

Libertad de expresión:

- En términos de percepción, contrario a lo que sucedió en Brasil, en El Salvador la libertad de expresión está completamente o algo garantizada para el 62.9% de los entrevistados, mientras que el 7.8% no sabía; y el 34.8% consideró que estaba poco o nada garantizada (Latinobarómetro, 2024).
- La Asamblea Legislativa, aprobó en noviembre 2024 la Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Información, así como la Ley para la Protección de Datos Personales. La primera crea una agencia estatal controlada por el presidente que corre el riesgo de interpretar libremente lo que se considere un delito en internet, la segunda hace referencia al llamado “derecho al olvido” que permitiría

el retiro de información de los espacios virtuales que resulte incómoda para el gobierno (Artículo 19, IV. 2024).

- Grupos de derechos humanos reportaron que al menos 35 periodistas salvadoreños habían sido blanco del software espía Pegasus entre 2020 y 2021, por lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concedió medidas de protección a periodistas que habían tenido dispositivos comprometidos por ese software (Freedom House, 2023).
- Civicus (2024) reportó que los activistas, OSC y los periodistas se enfrentan a un clima de intimidación pública, campañas de difamación y vilipendio, con un acceso limitado a la información.
- En febrero de 2022, las reformas del código penal permitieron “operaciones digitales encubiertas” para investigar presuntos delitos sin orden judicial, y la fiscalía general de la República eliminó las restricciones legales a las escuchas telefónicas.

Reunión pacífica:

- Freedom House (2023) reportó la abstención ciudadana a participar en eventos cívicos por temor a posibles represalias, una explicación se encuentra en el estado de excepción que en el año 2022 constriñó el derecho a la libertad de reunión.

Libertad de asociación:

- En 2021 la Asamblea Legislativa aprobó la creación de la “Comisión Especial para Investigar el Destino Final de los Fondos que la Asamblea Legislativa ha Aprobado para Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y Asociaciones sin Fines de Lucro”
- El Poder Ejecutivo presentó la Ley de Agentes Extranjeros que exige a las personas y organizaciones registrarse como agentes extranjeros si sus actividades “responden a los intereses de un extranjero o están directa o indirectamente financiadas por él”, al tiempo de pagar un impuesto del 40 % sobre los

pagos extranjeros (Transparencia Internacional, 2021).

- El gobierno atacó a varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos utilizando el software espía Pegasus en 2020 y 2021, derivado del estado de excepción implementado en 2022 (Freedom House, 2023).
- Declaraciones sobre OSC “¿Qué diría el Gobierno de los Estados Unidos si nosotros financiáramos a su oposición política? Porque eso es lo que hacen esas ONG, y eso todo el mundo lo sabe” (@nayibbukele. Noviembre 4, 2021. Twitter).
- Declaraciones sobre OSC “Las ONG cambian de nombre, ahora se llaman OSC. El nombre ONG ya estaba muy desprestigiado. Qué bueno que reciban financiamiento extranjero porque del pueblo salvadoreño no recibirán ni un centavo. Cada quien invierte en sus prioridades” (@nayibbukele. Mayo 21, 2021. Twitter).
- Declaraciones sobre OSC “Estos vividores de las ONGs internacionales dicen velar por los derechos humanos, pero no se interesan por las víctimas, solo defienden asesinos, como si disfrutaran ver los baños de sangre. Díganme cuántos miles de pandilleros van a llevarse, para que los traten como reyes allá”. (@nayibbukele. Marzo 28, 2021. Twitter).

Cuadro 5. Modelo de análisis de gobernanza jerárquica del espacio cívico para El Salvador

Interacciones	Espacio cívico: Derecho de asociación	Espacio cívico: Reunión pacífica	Espacio cívico: Libertad de expresión
Estructura de la gobernanza jerárquica	Leyes <ul style="list-style-type: none">Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la InformaciónLey de Agentes Extranjeros (en proceso)	Leyes <ul style="list-style-type: none">Sin iniciativas	Leyes <ul style="list-style-type: none">Ley para la Protección de Datos Personales
Acciones (intencionales) en la gobernanza jerárquica	<ul style="list-style-type: none">Decreto de Estado de ExcepciónComisión Especial para Investigar el Destino Final de los Fondos que la Asamblea Legislativa ha Aprobado para OSC.Declaraciones presidenciales contra OSC.	<ul style="list-style-type: none">Decreto de Estado de Excepción	<ul style="list-style-type: none">Decreto de Estado de ExcepciónPeriodistas salvadoreños espiados con software Pegasus

México: Gobernanza jerárquica y espacio cívico en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador

Durante el periodo de gobierno del expresidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2023) se forjó un proceso dual de eliminación y también creación de nuevos dispositivos formales y no formales que determinarían el estado actual del espacio cívico en México. En materia de leyes resalta la Reforma al Código Penal de la Ciudad de México que equipara a los directivos y administradores de OSC con los servidores públicos. Igual de importantes fueron la Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta para eliminar la deducibilidad de donativos de personas físicas a OSC, y la iniciativa de Ley (sin aprobar) para prohibir a las OSC que reciban recursos extranjeros, para intentar “influir o cambiar leyes.

En lo referente a las políticas, normas y dispositivos definidos unilateralmente por el Poder Ejecutivo existe un amplio abanico de evidencias, algunas de ellas relacionadas con el programa de Austeridad Republicana, como el

debilitamiento de las capacidades presupuestas del Mecanismo para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Otros son el uso del sistema Pegasus para espiar a periodistas, la clausura de los mecanismos formales de acceso a la información, la emisión de la Circular Uno para cancelar el financiamiento público a las OSC, incluida la Convocatoria Pública para el financiamiento a refugios para mujeres, la degradación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (órgano de relación con las OSC) a Dirección General, y la Carta Diplomática para suspender la financiación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a OSC mexicanas.

En lo que respecta a la forma en la que estas medidas afectaron el espacio cívico en México, a continuación, se presentan las evidencias relacionadas con las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica.

La situación sobre el espacio cívico durante el régimen del expresidente sufrió un retroceso significativo. La organización internacional Artículo 19 no incluye a México en su ranqueo, tiene en cambio una metodología específica de medición que da cuenta de 47 comunicadores asesinados durante su periodo presidencial (Artículo 19, 2022). Mientras que el Monitor Tracking Civic Space lo clasificó como “obstructor” del espacio cívico. Para Freedom House Index México era considerado “parcialmente libre” con una puntuación de 33/60 en materia de libertades civiles en el año de 2021 y 2022. Un dato revelador es que en el reporte 2023 de Latinobarómetro, México se ubicaba como el país latinoamericano con mayor preferencia por el autoritarismo para el 33% de los encuestados; para el reporte 2024 Paraguay se ubicó como el primero y México como el segundo en esta preferencia.

Libertad de expresión:

- En términos de percepción, contrario a lo que sucede en Brasil y en El Salvador; en México la opinión estaba dividida, para el 55% estaba completamente o algo garantiza-

da; mientras que para el 44.3% estaba poco o nada garantizada. Solo el 0.7% opinó que no sabía (Latinobarómetro, 2024).

- Clausura de los mecanismos formales de acceso a la información establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Artículo 19, 2022).
- Debilitamiento las capacidades presupuestales y de capital humano, así como falta de actuación de las instituciones que conforman la Junta de Gobierno del Mecanismo para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Artículo 19, 2022).
- 47 comunicadores asesinados en el sexenio y 1945 ataques contra la prensa entre 2018 y 2021.
- Uso del sistema Pegasus para espiar a periodistas (Article 19, June, 2022) y activistas de OSC, y el Uso faccioso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para defender personas funcionarias señaladas de violar derechos humanos de periodistas (Artículo 19, 2022).
- Concentración de la comunicación social en un solo espacio (Conferencia Mañanera) y estrategia desinformación oficial. Al respecto, se documentó que al año 2021, 40% de las declaraciones del expresidente no fueron verdaderas: 34% mezclaron información verídica con otra equivocada y 17% fueron totalmente falsas (Artículo 19, 2022).
- Estigmatización de la prensa con la sección semanal “Quién es quién en las mentiras” a cargo de la Coordinadora General de Comunicación Social y Vocería de la Presidencia, cuyos informes se presentaban en la Conferencia Mañanera, espacio en donde también se realizaron declaraciones para denostar el trabajo de la prensa con alocuciones de “vendidos”, “fifis” o “chayoteros”⁴.
- Discrecionalidad en la asignación del gasto

en publicidad oficial concentrada en tres medios de comunicación (33% del presupuesto).

Reunión pacífica:

- Sin evidencias de alteraciones.

Libertad de asociación:

- La libertad académica es respetada, sin embargo, el presidente López Obrador y otros funcionarios estigmatizan a las universidades como instituciones “neoliberales” cuya orientación política se había “derechizado” (Freedom House, 2024). Adicionalmente, en 2022 se ordenó el arresto de 31 científicos por supuesto desvío de fondos públicos, posteriormente se comprobó su inocencia. En 2020 se implementó la rescisión de fideicomisos públicos para el financiamiento de centros de investigación, además de la exclusión, en 2019, de investigadores de universidades privadas del Sistema Nacional de Investigadores con la consecuente suspensión de la dieta mensual.
- En 2019 se emitió la Circular Uno para cancelar el financiamiento público a las OSC “*con el propósito de terminar en definitiva con tal intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción*”.
- En 2019 la Secretaría de Salud Federal emitió un comunicado para comunicar la suspensión de la Convocatoria Pública para la designación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, a sus centros de atención externa. Al respecto, el presidente señaló “*los recursos para las mujeres violentadas serán otorgados de manera directa y no a través de las organizaciones civiles*” (Conferencia Mañanera, marzo 1, 2019).
- En 2022 se eliminó la deducibilidad de donativos de personas físicas a OSC.
- En 2021 se aprobó una reforma al Código Penal de la Ciudad de México que equipara a

⁴ En México el término “fifi” hace alusión a personas con dinero, nivel educativo alto, que vive en zonas urbanas privilegiadas y con ciertas actitudes de consumo fino. El término “chayotero” se utiliza para describir prácticas de corrupción de periodistas que reciben un pago a cambio de hablar bien del gobierno, se dice que en México el padre de esa

institución fue el periodista Carlos Denigri en los años 50 y 60 del Siglo XX.

los directivos y administradores de OSC que reciben fondos, recursos o apoyos públicos con los servidores públicos

- En el mismo año se suspendió la aplicación de los *Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, y con ello se dejaron de contabilizar y monitorear dichos mecanismos.

- En 2020 se anunció la desaparición del Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) que había financiado a las OSC por más de 26 años. Al siguiente año el Indesol que durante décadas fue la entidad gubernamental emblemática de las OSC fue degradada a Dirección General.

- En mayo de 2023, el presidente López Obrador envió una Carta Diplomática al presidente de Estados Unidos, Joseph Biden, solicitando el fin de la financiación de la USAID para las OSC *“que se oponen abiertamente al gobierno legal y legítimo que represento”*, describiendo esta financiación como *“intervencionista”*.

- En 2022, legisladores del partido Morena, presentaron una Iniciativa de Ley (sin aprobar) para prohibir a las OSC intentar “influir o cambiar leyes ya sea a través del cabildeo o del litigio estratégico” si reciben financiamiento extranjero.

- Declaraciones sobre OSC *“Hay en Estados Unidos asociaciones, incluso del Gobierno de Estados Unidos, que les dan financiamiento a asociaciones no gubernamentales (en México), entonces ‘cruz cruz cruz, que se vaya el diablo y que venga Jesús’, que nos dejen”* (Conferencia Mañanera, agosto 14, 2021).

- Declaraciones sobre OSC *“La sociedad civil, que antes era pueblo, nada más que ahora ya se apropiaron de la sociedad civil, yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda, con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes*

consorcios promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil”, (Conferencia Mañanera, febrero 19, 2019).

- Declaraciones sobre OSC *“Por ejemplo, se acordó, y esto es muy importante, que ya no se va a entregar dinero a ninguna organización social, ciudadana o de la llamada sociedad civil. El dinero del presupuesto ya no se va a transferir a ninguna organización campesina, de construcción de vivienda, de filantropía, de fomento a la cultura, al arte, a la ciencia...No, ya todo va a ser administrado por el gobierno, para eso es el gobierno, porque había la mala costumbre de que del presupuesto... se transferían fondos a organizaciones sociales y no había transparencia. Y les estoy hablando de miles de millones de pesos que recibían hasta organizaciones campesinas, obreras, organizaciones no gubernamentales. Todo eso se termina”*, (Conferencia Mañanera, febrero 25, 2019).

Cuadro 6. Modelo de análisis de gobernanza jerárquica del espacio cívico para México

Interacciones	Espacio cívico: Derecho de asociación	Espacio cívico: Reunión pacífica	Espacio cívico: Libertad de expresión
Estructura de la gobernanza jerárquica	<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma al Código Penal de la Ciudad de México que equipara a los directivos de OSC con servidores públicos. • Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta para eliminar la deducibilidad de donativos de personas físicas. • Ley para prohibir a las OSC que reciban recursos extranjeros, influyan para cambiar leyes (sin aprobar). 	<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin iniciativas 	<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin iniciativas
Acciones (intencionales) en la gobernanza jerárquica	<ul style="list-style-type: none"> • Circular Uno para cancelar el financiamiento público a las OSC • Suspensión de la Convocatoria para el financiamiento a refugios para mujeres • Degradación del Indesol a Dirección General • Carta Diplomática para suspender la financiación USAID a OSC mexicanas. • Declaraciones contra OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin iniciativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento intencional del Mecanismo para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. • Creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. • Publicación de los Lineamientos para regular la neutralidad de la red de telecomunicaciones • Clausura de los mecanismos formales de acceso a la información • Uso del sistema Pegasus para espiar a periodistas

Conclusiones

Kooiman establece que la gobernanza se ejerce en tres modalidades la jerárquica, la co-gobernanza y la auto gobernanza. En el primer extremo se ubica la jerárquica, dentro de la cual existen gradualidades determinadas por la magnitud de los cambios en los niveles de estructura y acciones en los que se ejerce el papel dominante del gobierno en la dirección y regulación del espacio cívico. En los tres casos analizados se presentaron iniciativas para modificar las estructuras espacio cívico por medio de reformas o creación de leyes, además de múltiples tipos de acciones para modelar el comportamiento de los actores no gubernamentales que ahí interactúan.

Si bien en Brasil ninguna de las iniciativas de ley fue aprobada, se presentaron cambios significativos que constriñeron el espacio cívico mediante acciones en forma de decretos, de omisión de políticas públicas, del uso de la fuerza pública, y del bloqueo de periodistas al acceso a la información oficial en redes sociales. Los principales destinatarios de las medidas de contracción intencional del espacio cívico fueron las OSC, personas indígenas y periodistas. Hubo en efecto un proceso de desmantelamiento de dispositivos institucionales, sin embargo, la creación de un nuevo marco institucional formal de carácter estructural represor no necesariamente logró concretarse. En esto es diferente el caso de El Salvador y México donde efectivamente se aprobaron reformas legales. En México estas fueron dirigidas hacia la libertad de asociación con dos propósitos, el primero desmantelar el andamiaje institucional existente relacionado con las OSC; y el segundo, y tal vez más importante, crear nuevas reglas del juego (crear un nuevo orden) donde el papel más protagónico lo tendrá el réferi, es decir, el gobierno. A estas reformas se sumaron acciones específicas de emisión de decretos, degradación de instancias de relación con las OSC, cartas diplomáticas, suspensión de financiamiento público, debilitamiento y clausura de mecanismos, creación de padrones de usuarios y publicación de lineamientos especí-

ficos que también tuvieron, al igual que Brasil, como destinatarios a periodistas y OSC.

El Salvador a diferencia de los otros dos países ejecutó el mecanismo más radical de todos, la declaración de Estado de Excepción que lesionó brutalmente a las libertades imbuidas en el espacio cívico; pero adicionalmente, concretó dos leyes dirigidas al control del derecho de asociación y la libertad de expresión; además de diversas acciones como la emisión de decretos, la creación de comisiones especiales y el espionaje. Los destinatarios en este caso fueron las OSC, los medios de comunicación y los periodistas.

En este estudio se ha comprobado que la gobernanza jerárquica es un concepto dinámico que permite entender las gradualidades que un gobierno ejerce sobre el espacio cívico donde sociedad expresa sus libertades. Desde luego, han quedado fuera de este debate otros alcances como la capacidad del poder presidencial para controlar, además del espacio cívico, lo propios poderes legislativo y judicial, y la posibilidad más extrema de controlar a la misma oposición (como ya sucede en Nicaragua). Tampoco se pudo profundizar en la relación entre los estilos de populismo y la gradualidad que este imprime a la gobernanza jerárquica, por ejemplo, en las preferencias del gobierno para modificar las estructuras, o las políticas públicas y los dispositivos institucionales.

Referencias

- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia, y Bienestar Social* (págs. 57-8). Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Schmitter, P. C. (1995). On civil society and the consolidation of democracy: Ten general propositions and nine speculations about their relation in Asian societies. *Consolidating Third Wave Democracies*. Taipei, Taiwan.
- Walzer, M. (1992). The civil society argument. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 94(1).

- Modonesi, M. y. (2023). *Hegemonía y la 4T. Un debate gramsciano*. CDMX: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Edwards, M. (2014). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- Biekart, K., Kontinen, T., & Millstein, M. (2023). Introduction: Civil Society Responses to Changing Civic Spaces. En T. K. Kees Biekart, *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces* (pág. 300). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectiva*. CDMX: Contemporánea. Políticas Públicas.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? . *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kooiman, J., & Lane, J.-E. (2004). Governing as Governance. *Public Management Review*, 6(2), 293–294.
- Hill, C., & Lynn, L. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173–195.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). Hierarchy and top-down governance. En S. Bell, & A. Hindmoor, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society* (págs. pp. 71–96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Olvera, A. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. CDMX: Secretaría de Gobernación.
- Salamon, L., & Sokolowski, S. (2016). Beyond nonprofits: Re-conceptualizing the third sector. *VOLUNTAS: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, 27, 1515-1545.
- Macmillan, R. (2013). Distinction in the third sector. *Voluntary Sector Review*, 4(1), 39-54.
- Muñoz-Grandé, H. (2015). *Entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México: Cemefi.
- Biekart, K., & Fowler, A. (2023). Interrogating Civic Space: Applying a Civic-Driven Change Perspective. En K. Biekart, T. Kontinen, & M. Millstein, *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces* (pág. 300). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- CIVICUS. (2024). *Monitor Tracking Civic Space Methodology*. CIVICUS.
- Dhal, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut: Yale University.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (26 de 02 de 2025). *Espacio cívico y defensores de derechos humanos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/topic/civic-space-and-human-rights-defenders>
- Article 19. (June, 2022). *The Global Expression Report 2022. The intensifying battle for narrative control*. Article 19.
- Longo, I. (17 de Junio de 2021). Indígenas são recebidos com bombas na Funai em Brasília; veja vídeos. *Brasil de Fato*.
- OECD. (2022). *Open Government Review of Brazil. Towards an integrated open government agenda*. Paris: OECD Public Governance Reviews.
- Freedom House. (26 de 02 de 2025). *Freedom in The World 2023*. Obtenido de Freedom in The World: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2023#CL>
- BBC News. (22 de agosto de 2019). Incendios en el Amazonas: la polémica declaración de Bolsonaro sobre quién puede estar detrás de los fuegos en Brasil. págs. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49442924>.
- O Globo. (04 de septiembre de 2020). Bolsonaro chama ONGs de ‘câncer’, e entidades contra-atacam. págs. <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-chama-ongs-de-cancer-entidades-contra-atacam-24624003>.
- Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024*. Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Freedom House. (2023). *Freedom in The World 2022*. Freedom House.
- Transparencia Internacional. (17 de noviembre de 2021). *El Salvador: El Proyecto de ley de agentes extranjeros socava el espacio democrático de sociedad civil*. Obtenido de <https://www.transparency.org/es/press/el-salvador-proposed-law-undermines-civil-democratic-space>

Artículo 19. (IV. 2024). *Análisis Trimestral Sobre el Estado de la Libertad de Expresión en Centroamérica y El Caribe*. Artículo 19.

Rascon, J. (2024). American Hypocrisy in El Salvador. *Brown Political Review*.

Jarjoura, M. (2024). The rise and eventual fall of the El Salvador's Mano Dura. *University of Miami Inter-American Law Review*.

Fuentes, D. (2023). Estado y hegemonía: Una crítica a la liberación de la sociedad civil. En M. Modonesi, & D. Fuentes, *Hegemonía y 4T. Un debate gramsciano* (págs. 73-100). CDMX: Universidad Autónoma Metropolitana.

Artículo 19. (2022). *Negación: informe anual 2021 sobre libertad de expresión e información en México*. México: Artículo 19.

Freedom House. (2024). *Freedom in The World 2024*. Freedom House.asd



Panorama de la Inteligencia Artificial (IA) en la administración pública federal: regulación y usos en Brasil

Panorama of Artificial Intelligence (AI) in the federal public administration: regulation and uses in Brazil

MARÍA ALEJANDRA NICOLÁS¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Reflexión

Recibido: noviembre 2024

Aceptado: marzo 2025

Resumen

El auge de los sistemas de IA generativa, como GhatGPT y DeepSeek, ha despertado interés académico por sus implicaciones en la democracia y el desarrollo socioeconómico. En Brasil, la regulación de la IA está guiada por la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), el Plan brasileiro de IA (PBIA) y un proyecto de ley en tramitación en el Congreso Federal. Estos marcos normativos enfatizan la centralización de la tecnología en beneficio de la persona humana, el respeto a los derechos humanos, la protección de la privacidad y la seguridad de los datos. Este estudio analiza los avances en la regulación de IA en Brasil. Además, se examina la implementación de la IA en la gestión pública brasileña, destacando usos, desafíos y oportunidades en la toma de decisiones automatizada. La investigación adopta un enfoque cualitativo, que incluye revisión documental de normativas, informes gubernamentales y literatura especializada. La implementación de sistemas de IA en la administración pública brasileña plantea cuestiones éticas relacionadas con la toma de decisiones basada en algoritmos. Los desafíos identificados se refieren a la falta de transparencia, los sesgos algorítmicos, la protección de la privacidad, la responsabilidad legal y los dilemas éticos. Este trabajo contribuye al debate sobre cómo equilibrar la innovación tecnológica con la garantía de derechos fundamentales, en un contexto de competencia geopolítica por desarrollo de sistemas de IA.

Palabras clave: Regulación de IA; Administración Pública, Ética algorítmica, Brasil.

¹ Professora Adjunta, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil. Doctorado en Sociología, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Brasil. Investigación realizada con el apoyo del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico —CNPq, Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023— UNIVERSAL, proyecto Questões Complexas e Democracia: Dilemas Políticos sobre Algoritmos e Edição Genética. E-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

Abstract

The rise of generative AI systems, such as ChatGPT and DeepSeek, has sparked academic interest in their implications for democracy and socioeconomic development. In Brazil, AI regulation is guided by the Brazilian Strategy for Artificial Intelligence (EBIA), the Brazilian AI Plan (PBIA), and a bill under discussion in the Federal Congress. These regulatory frameworks emphasize the centrality of technology for human benefit, respect for human rights, privacy protection, and data security. This study analyzes the progress of AI regulation in Brazil. Additionally, it explores the implementation of AI in Brazilian public administration, highlighting its applications, challenges, and opportunities in automated decision-making. The research adopts a qualitative approach, including document analysis of regulations, government reports, and specialized literature. The implementation of AI systems in Brazilian public administration raises critical issues related to algorithm-based decision-making. The identified challenges include a lack of transparency, algorithmic biases, privacy protection, legal accountability, and ethical dilemmas. This study contributes to the debate.

Keywords: AI regulation; Public Administration; Algorithmic ethics; Brazil.

Introducción

A pesar de que los sistemas de Inteligencia Artificial no representan un fenómeno reciente, su difusión disruptiva, inclusive en el ámbito de aplicación académica², han captado una atención considerable. La popularización de *ChatGPT* a principios de 2023 marcó un punto de inflexión en el acceso del público general a las IAs generativas (Sampaio et al., 2024). Posteriormente, a comienzos de 2025, emergió masivamente la aplicación china *DeepSeek*, más eficiente

y económica que su predecesora, impactando significativamente en el mercado global de IA y provocando la caída en el valor de las acciones de empresas tecnológicas y *Big Techs*.

Actualmente, el desarrollo de sistemas de IA a nivel global se asemeja a la carrera espacial del siglo XX entre la Unión Soviética y Estados Unidos (BBC News Brasil, 2025). En ese contexto, el presidente norteamericano, Donald Trump, ha establecido prioridades para su mandato para gestionar la difusión global de tecnología de IA mediante controles de exportación, clasificando a los países en aliados y no aliados para limitar el acceso a *chips* avanzados, utilizados en el desarrollo de sistemas de IA (Heim, 2025).

En este escenario geopolítico, el Sur Global, especialmente América Latina, evidencia brechas significativas en ingeniería de IA comparado con el Norte Global. Asimismo, los países de la región carecen de soberanía en el campo de la computación de alto rendimiento, lo que restringe su capacidad para desarrollar modelos de IA (Centro Nacional de Inteligencia Artificial [CENIA], 2024).

Adicionalmente, los sistemas de IA han suscitado interés por sus posibles impactos en las democracias y el progreso socioeconómico de las naciones. La IA posee la capacidad de reconfigurar los fundamentos de crecimiento económico, actuando como un nuevo factor de producción (Rodríguez et al., 2020). En este marco, el *International AI Safety Report* (2025) alerta sobre riesgos potenciales y restricciones en la implementación de IA, incluyendo la manipulación de la opinión pública y los ciberataques³, subrayando la necesidad de regulaciones y protocolos de seguridad.

En la administración pública, la IA y el análisis de grandes volúmenes de datos, emergen como tecnologías disruptivas, transformando la

² Para una profundización sobre los usos éticos en la investigación académica, se sugiere Sampaio et al., 2024.

³ El número de ciberataques en 2024 mostró un aumento significativo en comparación con el año anterior, alcanzando un promedio semanal de 1.673 ataques dirigidos a gobiernos, empresas y ciudadanos, lo que representa un incremento del 44% en relación con 2023 (Caniato, 2025).

gobernanza en un proceso mediado por algoritmos (Criado, 2021). Definir un sistema de IA es complejo debido a su constante evolución y falta de consenso. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lo describe como un sistema basado en máquinas que genera predicciones, contenido o decisiones que influyen en entornos físicos o virtuales (OCDE, 2024). Es crucial destacar que estos sistemas carecen de autonomía y racionalidad sin un entrenamiento previo. Según Crawford (2022), la IA está vinculada a estructuras políticas y sociales, dependiendo de recursos naturales, infraestructura y poder. Por lo tanto, no son tecnologías neutrales ni meramente técnicas (Hui, 2020).

En cuanto a la regulación de IA, existen diversos modelos, pero ninguno domina globalmente (Instituto de Tecnología e Sociedade [ITS], 2024). Por ejemplo, la Ley de Inteligencia Artificial Europea (EU AI Act) clasifica los sistemas según su riesgo, imponiendo mayores restricciones a los de alto riesgo (Butcher, 2024). En Estados Unidos, la regulación se basa en actos y decretos ejecutivos, reflejando la competencia tecnológica con otros países (Academia Brasileira de Ciencias [ABC], 2023).

En diciembre de 2024, el Senado Federal brasileño aprobó el proyecto de ley n.º 2338/2023⁴, que enfatiza la centralidad de la tecnología en la persona humana, los derechos humanos, la privacidad y la autodeterminación de datos. También incorpora valores como justicia, equidad, innovación y sostenibilidad. A pesar de la falta de legislación específica, Brasil ha implementado sistemas de IA en la administración pública federal, especialmente en los poderes judicial y ejecutivo.

Este artículo busca discutir la situación del marco regulatorio de IA en Brasil, sus desafíos, riesgos y potencialidades en la administración pública brasileña. Para eso, el artículo está dividido en dos secciones, además de esta introducción. La primera aborda las directrices generales,

el plan de gobierno federal y los avances en la regulación de IA. La segunda examina su implementación en los tres poderes del Estado a nivel federal. Por fin, las consideraciones finales traen una reflexión acerca de las implicaciones éticas y dilemas del desarrollo de IA en la administración pública brasileña.

Los fundamentos de la regulación de la Inteligencia Artificial en Brasil: proceso de construcción

Varios gobiernos han establecido directrices de IA antes de la elaboración de una ley específica⁵. En 2021, el Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) elaboró la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), que establece principios éticos para el uso responsable de la IA (MCTI, 2021). La EBIA, basada en los principios y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre IA⁶, establece tres ejes transversales: legislación, regulación y uso ético; gobernanza de IA; y aspectos internacionales. Estos ejes se articulan con seis áreas temáticas: educación; fuerza laboral y capacitación; investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento; sectores productivos; poder y seguridad pública. Para cada uno de estos ejes, se enumeran acciones estratégicas que deben ser desarrolladas. El sitio web que alberga la EBIA no proporciona un sistema de monitoreo para el seguimiento de esas acciones.

Sin embargo, se ha verificado que una acción estratégica del eje de gobernanza de IA ha sido implementada: la creación del Observatorio

4 Se espera que sea apreciado durante el año de 2025 en la Cámara de Diputados.

5 Cabe destacar que hay varios modelos de regulación de IA siendo implementados por los países: 1). Modelo de incorporación: normas ya existentes y cómo se relacionan con diferentes aplicaciones de IA (Japón y Estados Unidos); 2). Modelo emergente: creación de una nueva regulación específica de IA (Unión Europea y Brasil); 3). Modelo ético o de principios: estructuración de principios sobre IA, evitando norma específica que pueda quedarse desactualizada (Reino Unido) (ITS, 2024).

6 Para más detalles, consultar: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

Brasileño de Inteligencia Artificial (OBIA)⁷, bajo la responsabilidad del Comité Gestor de la Internet (CGI)⁸ y del Núcleo de Información y Coordinación del Punto BR (NIC.br), responsables por implementar las decisiones del CGI.

Según un informe del Tribunal de Contas de la Unión (TCU, 2022), los objetivos de EBIA carecen de especificidad, no son medibles, alcanzables ni están delimitados en un marco temporal. Por ello, el TCU recomendó la creación de indicadores de resultados asociados a los objetivos y acciones estratégicas (Alvarenga & Nicolás, 2022). Filgueiras y Junquillo (2023) señalan que la EBIA no presenta una perspectiva clara de desarrollo de la IA, carece de una integración con políticas anteriores, así como de cooperación entre los sectores de investigación, privado y público. No obstante, la EBIA sugiere diversos caminos para fomentar el desarrollo de la IA en Brasil y ofrece bases para iniciar un debate sobre la ética en los sistemas de IA (Drummond & Carneiro, 2022).

La EBIA fue el primer documento sistemático orientado a directrices específicas de IA en Brasil. Posteriormente, en diciembre de 2024, el Senado Federal aprobó el Proyecto de Ley n° 2338/2023. Cabe destacar que uno de los proyectos que sentó las bases para la discusión en el Senado, fue el Proyecto de Ley n° 21/2020, aprobado en la Cámara de Diputados.

El Proyecto de Ley n° 21/2020, de iniciativa del diputado Eduardo Bismarck (Partido Democrático Trabalhista/ PDT), establece principios, directrices e instrumentos de gobernanza para el uso responsable de la inteligencia artificial (IA) en Brasil, dirigidos tanto a la administración pública como a personas físicas y jurídicas. Aprobado en régimen de urgencia en 2021 y

enviado al Senado Federal, el proyecto enfrentó críticas de organizaciones de derechos digitales y de la sociedad civil. Estas entidades denunciaron la falta de debate público, la influencia de las grandes empresas tecnológicas (Big Techs) y la promoción de una narrativa centrada en la autorregulación del sector privado.

Según Mesquita et al. (2024), la discusión en el Senado Federal tomó un rumbo distinto, ya que los intentos de lobby privado fueron frenados por un grupo de juristas con vínculos con el Supremo Tribunal Federal (STF). Como resultado, el presidente de la casa instituyó una comisión multisectorial integrada por académicos, representantes del gobierno, centros de investigación independientes y juristas. Esta comisión fue encargada de elaborar una minuta de sustitución para el proyecto de AI de la Cámara de Diputados, así como para otros proyectos que se encontraban en trámite en el Senado⁹. La comisión entregó un informe de más de 900 páginas. La metodología adoptada fue participativa y contempló audiencias públicas, seminario internacional y la recepción de contribuciones de diversos sectores.

El presidente del Senado, Rodrigo Pacheco (PSD), presentó el Proyecto de Ley n° 2338/2023, siendo el resultado de la minuta elaborada por la comisión de juristas. El proyecto incluye elementos del modelo emergente de regulación y propone una normativa específica sobre IA, que considera el estado del arte y las implicaciones jurídicas de la tecnología.

En agosto de 2023, se instauró la Comisión Temporaria Interna sobre Inteligencia Artificial (CTIA), con el objetivo de examinar todos los proyectos de IA en tramitación en la casa legislativa. La CTIA fue integrada por 13 miembros, ocupando la presidencia el senador Carlos Viana (PODE) y la relatoría el senador Carlos Eduardo

7 El OBIA ofrece indicadores sobre inteligencia artificial, organizados en las siguientes categorías: uso de IA en educación, empresas, salud y gobierno; formación en educación; y producción de conocimiento a través de patentes y publicaciones científicas. Para detalles de los indicadores, verificar: <https://www.temp.obia.nic.br/>

8 El CGI posee la responsabilidad de establecer directrices relacionadas con el uso y desarrollo de Internet en Brasil. Para más detalles, consultar: <https://cgi.br/sobre/>

9 Los siguientes proyectos fueron analizados en conjuntos: Proyecto de Ley n° 5.051 (2019), de autoría del Senador Styvenson Valentim (Partido Podemos/PODE); Proyecto de Ley n° 21 (2020), del Diputado Eduardo Bismarck (Partido Democrático Trabalhista/PDT) y el Proyecto de Ley n° 872 (2021), del Senador Veneziano Vital do Rêgo (Movimento Democrático Brasileiro/ MDB).

Torres Gomes (Partido Liberal/PL). La comisión realizó 24 reuniones, así como 14 audiencias públicas con participantes académicos, de la sociedad civil y de clase, inclusive de áreas estratégicas del sector público.

En junio de 2024, el senador Gomes presentó un texto substitutivo al Proyecto de Ley nº 2338/2023, introduciendo varias alteraciones. Se resalta la diferenciación entre los sistemas de IA de propósito general y generativa, los cuales no necesariamente se categorizan como de alto o excesivo riesgo, dados que tienen la capacidad de generar contenido textual, imagen, música a partir de datos existentes. Adicionalmente, se sugiere la creación de un Sistema Nacional de Regulación y Gobernanza de Inteligencia Artificial (SIA), integrado por una Autoridad Competente, entidades reguladoras del sector, actores gubernamentales y entidades de autorregulación y acreditación. El SIA aspiraría a coordinar y promover el diálogo entre los sectores reguladores, respondiendo a presiones corporativas que propugnaban por una regulación sectorial más rigurosa. La Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) fue establecida como organismo regulatorio principal, una demanda previamente articulada por el organismo (Rudnitzki, 2024a). No obstante, el documento no especifica las circunstancias de participación de la sociedad civil en el Sistema de Información para el Desarrollo (SIA), lo que constituye una deficiencia notable en su configuración institucional. Cabe destacar que numerosos consejos sectoriales en Brasil incorporan la participación civil como un mecanismo de control social (Coalização Direitos na Rede, 2024).

El texto también establece obligaciones específicas para el poder público en el desarrollo de IA, como la promoción de mecanismos de gobernanza participativa, la capacitación laboral, la protección ambiental y la garantía de accesibilidad para personas con discapacidad. Además, se enfatiza la transparencia en el uso de sistemas de IA para la toma de decisiones y el desarrollo de sistemas nacionales que prioricen la cultura y la lengua portuguesa. Asimismo, se propone la

implementación de programas educativos en IA alineados con las demandas del mercado y del sector público (Gomes, 2024).

Un aspecto controvertido es la inclusión de excepciones para el uso de sistemas de reconocimiento facial biométrico en espacios públicos, a pesar de que el texto incorporó demandas de la sociedad civil, como la clasificación de sistemas de armas autónomas como de riesgo excesivo. Organizaciones como la Coalização Direitos na Rede (2024) advierten sobre los riesgos discriminatorios de estos sistemas, que pueden generar falsos positivos, como en el caso de un joven detenido erróneamente en Sergipe, lo que llevó a la suspensión del sistema (Rudnitzki, 2024b; Durães, 2024).

Organizaciones como Aos Fatos e *The Intercept* criticaron el texto substitutivo, señalando que miembros de la CTIA, como el senador Oliveira (PP), presentaron enmiendas alineadas con los intereses de las *Big Techs*, buscando reducir la fiscalización sobre desarrolladores y aplicadores de sistemas de IA. En marzo de 2024, Oliveira y el senador Pontes (PL), vicepresidente de la CTIA, se reunieron en Estados Unidos con representantes de empresas de IA y del gobierno (Rudnitzki & Lobato, 2024). Además, perfiles de derecha en redes sociales lanzaron una campaña con el *hashtag* #PL2338NÃO, argumentando que el proyecto podría censurar redes sociales debido a sus algoritmos (Schurig, 2024). El Instituto de Tecnología e Sociedade do Rio (ITS, 2024) criticó la falta de transparencia al no publicar las contribuciones recibidas de diversos sectores de la sociedad civil, sector privado y agentes estatales.

El 28 de noviembre de 2024, el senador Gomes presentó la complementación del informe final de la CTIA, el cual fue aprobado, siendo que, de las 149 enmiendas propuestas, 49 fueron aceptadas total o parcialmente. El 10 de diciembre de 2024, el plenario del Senado Federal aprobó el PL 2338/2023. Moyhano y Oliveira (2024) destacan que la nueva versión flexibiliza la evaluación preliminar, antes obligatoria. También se

eliminaron disposiciones sobre supervisión humana en decisiones automatizadas que afectan sanciones disciplinarias, despidos y evaluación del impacto algorítmico en entornos laborales.

Sakamoto (2024) señala que, bajo presión de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y plataformas digitales, los Ministerios de Hacienda y Desarrollo influyeron en la postura del gobierno federal sobre la regulación de la IA. En la víspera de la presentación del informe, el gobierno aprobó internamente una versión debilitada del PL 2338/2023, eliminando la evaluación ex-ante de riesgos y estableciendo que el Sistema

Nacional de Regulación y Gobernanza de Inteligencia Artificial (SIA) clasifique los riesgos con base en una probabilidad, en lugar de una evaluación algorítmica.

Según Soares (2024), el proyecto original se fundamentaba en un enfoque de análisis de riesgos, pero enfrentó resistencia y retrasos debido a la presión de grupos de lobby. A pesar de las modificaciones, se preservaron aspectos esenciales como el listado de derechos, medidas de gobernanza y protección del trabajo y los derechos de autor. El cuadro 1, a seguir destaca los principales asuntos aprobados de forma resumida.

Cuadro 1. Asuntos principales del PL 2338/23 aprobado en el Senado Federal.

Asunto	Explicación
Clasificación de Riesgo	<ul style="list-style-type: none">- Sistemas de IA clasificados en niveles de riesgo (alto, excesivo).- Prohibición de sistemas de “riesgo excesivo” (armas autónomas, técnicas subliminares, explotación de vulnerabilidades, etc.).- Evaluación preliminar facultativa, excepto para IA generativa y de propósito general.
Derechos de Autor	<ul style="list-style-type: none">- Uso de contenidos protegidos para minería de datos permitido en instituciones educativas y de investigación, sin fines comerciales.- Remuneración a titulares de derechos por uso comercial.- Protección de imagen y voz con consentimiento previo.
Protección Laboral	<ul style="list-style-type: none">- Derecho a explicación y revisión humana en decisiones automatizadas.- Protección contra discriminación en sistemas biométricos.- Supervisión humana en decisiones laborales automatizadas.
Integridad de la Información	<ul style="list-style-type: none">- Retirada de artículos que vinculaban IA generativa con riesgos a la integridad informativa y libertad de expresión.- Protección contra desinformación y manipulación.
Sanciones y Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none">- Multas de hasta R\$ 50 millones o 2% de facturación.- Responsabilidad civil según Código Civil o de Defensa del Consumidor.- Inversión del <i>onus probandi</i> en casos complejos.
Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD)	<ul style="list-style-type: none">- Coordinación del Sistema Nacional de Regulación y Gobernanza de IA (SIA).- Competencias normativas, regulatorias y sancionatorias.
Participación Pública	<ul style="list-style-type: none">- Derecho a información, privacidad y no discriminación.- Explicación y revisión humana en sistemas de alto riesgo.- Supervisión humana para minimizar riesgos.
Buenas prácticas	<ul style="list-style-type: none">- Códigos de conducta y certificación de buenas prácticas.- Autorregulación y entidades de certificación.

Fuente: Agencia Senado (2024).

En septiembre de 2024, el gobierno federal brasileño presentó el Plan Brasileiro de Inteligencia Artificial (PBIA), resultado de un proceso participativo que involucró a expertos, instituciones privadas, sociedad civil y organismos reguladores (MCTI, 2024). El PBIA tiene como objetivo impulsar el desarrollo tecnológico nacional en IA, con una inversión prevista de 23 mil millones de reales en áreas como infraestructura, formación, mejora de servicios públicos, innovación empresarial y gobernanza. El plan busca reducir la dependencia tecnológica del país, promoviendo la creación de centros de datos, un supercomputador nacional y una nube brasileña para almacenar datos sensibles, actualmente alojados en servicios externos como Amazon.

A seguir, la Figura 1 presenta la línea del tiempo del proceso de la regulación de IA discutido en esta sección. Cabe destacar que se consideran los procesos más relevantes de la discusión por incluir proyectos de ley aprobado y en discusión en el Senado Federal, bien como directrices y plan del gobierno federal.



Figura 1. Línea de tiempo sobre regulación de la IA en Brasil: hechos destacados.

Implementación de IA en la administración pública federal: usos y desafíos

En 2022, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) realizó una auditoría para evaluar el uso de IA en las organizaciones públicas de los tres poderes de la República, identificando riesgos y oportunidades vinculados a la EBIA. Mediante una encuesta electrónica a 293 órganos públicos

y entrevistas a gestores, se recogieron respuestas de 263 organizaciones. Los resultados indicaron que el 38% se encuentra en un nivel cero de madurez en IA, sin uso ni planes de adopción, principalmente debido a la falta de personal capacitado y claridad sobre sus beneficios. Apenas el 17,1% experimenta con IA, el 8% tiene proyectos en uso y el 3,4% expande nuevas iniciativas (TCU, 2022).

Transparencia Brasil (2020) mapeó el uso de IA en organizaciones públicas, proponiendo recomendaciones de gobernanza. Identificó tres tipos de sistemas: 1) veinte para apoyar la toma de decisión interna; 2) ocho para público externo; y 3) dieciséis para mejorar procesos internos. Los sistemas para apoyar la toma de decisión externa generan preocupación en organizaciones de la sociedad civil, ya que pueden afectar derechos fundamentales, reproducir discriminación y perjudicar a poblaciones vulnerables, destacando riesgos éticos en su implementación.

De los tres poderes del Estado brasileño, el poder judicial se ha destacado por sistematizar el uso de IA en su jurisdicción. La plataforma *Sinapses*, desarrollada por el Tribunal de Justicia de Rondônia (TJRO)¹⁰ y adaptada para uso nacional en 2018, centraliza modelos de IA, informes y datos sobre su aplicación en el ámbito judicial. El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) monitorea su evolución desde 2020 mediante cuestionarios y entrevistas con representantes de los tribunales, buscando evaluar la implementación y avances de la IA en este poder.

El informe de 2023 revela datos sobre el uso de IA en el poder judicial. De 94 órganos judiciales consultados, se identificaron 140 proyectos de IA en uso, aunque solo el 66% de los tribunales reportaron tener iniciativas en desarrollo, y pocas están integradas en la plataforma *Sinapses*. Los modelos de IA se enfocan en búsqueda de

¹⁰ Actualmente, la plataforma integra acciones del Programa Justicia 4.0, cooperación en el CNJ, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Federal de Justicia (CJF). Para acceso a la plataforma: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>

casos similares, clasificación de documentos y estandarización legislativa, mientras que la IA generativa se aplica en *chatbots* y creación de textos. Los beneficios incluyen mayor eficiencia, automatización de tareas y reducción de errores, pero persisten desafíos como la escasez de profesionales calificados, obtención de datos, adaptación de rutinas y preocupaciones sobre privacidad y seguridad (CNJ, 2024).

Los informes no detallan auditorías de proyectos de IA en el poder judicial, aunque el CNJ (2019) menciona que las predicciones en la plataforma *Sinapses* son auditadas. La Resolución n° 332 (2020) orienta sobre gobernanza y transparencia. Aunque los sistemas de IA no sean de alto riesgo según el PL n° 2338 (2023), el CNJ podría divulgar auditorías. Además, falta información sobre el origen de los datos y evaluaciones de impacto algorítmico, esenciales para mitigar riesgos (Lemos et al., 2023).

El CNJ no monitorea los Tribunales Superiores, como el Supremo Tribunal Federal (STF) o el Tribunal Superior Electoral (STE), que aplican sistemas de IA en sus funciones. El STF utiliza el sistema de IA Víctor desde 2017 para analizar la repercusión general de recursos, Rafa para clasificar procesos según los ODS y, desde 2023, Vitória para identificar nuevas controversias. Sin embargo, no se hallaron informes ni monitoreo de estas herramientas, ni una sistematización de datos sobre su uso (STF, 2018; 2023).

En lo que se refiere al poder legislativo, el TCU lidera la implementación de sistemas de IA. Desde 2016, ha desarrollado herramientas como *ALICE*, que analiza licitaciones para detectar riesgos de fraude, y otros sistemas como *SOFIA* (elaboración de informes), *ÁGATA* (construcción de bases de datos) y *MONICA* (monitoreo de compras públicas) (TCU, 2024a). Durante la pandemia de Covid-19, estos sistemas identificaron irregularidades por más de R\$220 millones, demostrando su eficacia en la mejora de la transparencia y el control de gastos públicos (TCU, 2020, 2024).

En 2023, el TCU implementó el ChatTCU, un sistema basado en IA de OpenAI, que utiliza procesamiento de lenguaje natural para apoyar la producción de textos, traducciones y análisis. Operando en la nube de Microsoft, las interacciones están protegidas por confidencialidad (TCU, 2023a). Así como en el STF, no se encontraron datos sobre evaluaciones de impacto algorítmico o auditorías internas en el STF.

En el poder ejecutivo federal, el uso de IA está descentralizado por órgano. La *Controladoria Geral da União* (CGU) desarrolló el sistema *ALICE* en 2015, adoptado por el TCU en 2017, que previene fallas en contratos públicos mediante análisis predictivo. Además, la CGU ha implementado un chatbot basado en IA generativa para facilitar información institucional y sistemas de aprendizaje automático para monitorear convenios y rendición de cuentas en transferencias federales (CGU, 2023, 2024).

El informe de Transparencia Brasil (2020) mapea sistemas de IA, incluyendo varios del poder ejecutivo, y analiza sus impactos en los derechos fundamentales. Destacan el sistema de IA de la *Caixa Econômica Federal*, que es un *chatbot* para transacciones bancarias, cuyos riesgos incluyen el reconocimiento de lenguaje y accesibilidad. controlada por el gobierno federal del país. Otro sistema de IA se ocupa de analizar fraudes, bloquear tarjetas y autorizar transacciones. Este tipo de sistemas pueden tener un impacto profundo en la vida de las personas, ya que muchas veces estos modelos consideran factores que pueden no necesariamente tener una relación causal y, de esta forma puede impactar el derecho de acceso a servicios financieros basados en sesgos discriminatorios (Transparencia Brasil, 2020).

La implementación sistemas de IA en la administración pública plantea desafíos relacionados con la toma de decisiones algorítmicas y su impacto en los principios democráticos. Es esencial garantizar que la arquitectura de estos sistemas promueva transparencia, precisión y capacidad de explicación, al tiempo que refuerce

valores como la libertad, igualdad y no discriminación, especialmente hacia grupos minoritarios (Filgueiras et al., 2023). La toma de decisiones algorítmicas implica el uso de instrucciones predefinidas para resolver problemas, sustituyendo o apoyando la decisión humana. Sin embargo, Filgueiras y Almeida (2021) identifican cinco desafíos principales: (1) opacidad y falta de transparencia, debido a la complejidad técnica de los algoritmos; (2) prejuicios, que pueden perpetuar discriminaciones e injusticias sociales; (3) privacidad, por el procesamiento de grandes volúmenes de datos personales; (4) rendición de cuentas, cuestionando la responsabilidad de los servidores públicos en decisiones automatizadas; y (5) desafíos éticos, relacionados con el uso de algoritmos en decisiones gubernamentales. Estos aspectos subrayan la necesidad de un enfoque equilibrado que combine eficiencia tecnológica con garantías democráticas y éticas.

Conclusión

Brasil enfrenta una serie de desafíos para avanzar en el desarrollo de IA. A pesar de los progresos realizados, aún carece de una regulación integral. El proceso de establecer directrices o normativas lleva varios años. Si bien este plazo puede no ser un aspecto negativo en sí mismo, dado que las discusiones y audiencias en el Congreso han contribuido a la madurez de los proyectos en elaboración, se percibe una fuerte presión de las empresas de tecnología. A pesar de algunos avances generados por la incidencia de la sociedad civil organizada, la falta de una regulación no ha impedido la implementación de sistemas de IA en los tres poderes de la República, lo que ha generado incertidumbre y riesgos en su aplicación, ya que las organizaciones definen los parámetros de implementación sin una regulación externa.

También, surgen una serie de dilemas éticos y de transparencia, ya que la implementación de sistemas de IA genera preocupación respecto a la opacidad y la falta de evaluación algorítmica de los efectos que puedan causar. Es necesario garantizar que estos sistemas sean justos, impar-

ciales y consideren el respeto a los derechos fundamentales, así como eviten que generen sesgos y errores. Los desafíos de una gobernanza implican establecer responsabilidades y mecanismos claros de rendición de cuentas, lo que incluye sistemas auditables a lo largo de su proceso de implementación.

En términos de capacidad burocrática para la implementación, es necesario aumentar las inversiones y avanzar en la soberanía en IA, con el fin de desarrollar sistemas menos dependientes de las grandes empresas que dominan el mercado mundial de IA. Y, en ese sentido, es fundamental dotar a los órganos públicos de profesionales con la formación adecuada para desarrollar, implementar y utilizar sistemas de IA adaptados al contexto brasileño, considerando la gran disparidad que existe entre las regiones y niveles de la federación, donde la estructura federal cuenta con más recursos y *expertise* disponible.

La implementación de IA en la administración pública suscita cuestiones relacionadas a la toma de decisiones algorítmicas, abordando aspectos como la opacidad, los sesgos, la privacidad, la rendición de cuentas y los dilemas éticos. Es necesario reflexionar acerca de cómo dichos sistemas pueden impactar en los principios democráticos y el acceso a derechos fundamentales. Estos desafíos requieren un enfoque coordinado y participativo que involucre a diversos actores, incluyendo el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para desarrollar un marco regulatorio que fomente la innovación, proteja los derechos adquiridos y no refuerce la desigualdad en el país.

Referencias

- Agência Senado. (2023, septiembre 12). Comissão da Inteligência Artificial aprova plano de trabalho. *Senado Federal*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/12/comissao-da-inteligencia-artificial-aprova-plano-de-trabalho>
- Alvarenga Savério, N., & Nicolas, M. A. (2022). O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. *Anais*

- do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, 1-16. São Paulo, Brasil: IX EBAP 2022. <https://sbap.org.br/ebap-2022/835.pdf>
- BBC News Brasil. (2025, 27 de janeiro). DeepSeek: o app chinês que superou ChatGPT em popularidade e virou de cabeça para baixo mercado de IA. BBC News Brasil. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cdd9m3rp271o>
- Butcher, I. (2024, março 15). AI Act: a lei que quer abraçar todas as inteligências artificiais. *Mobile Time*. https://www.mobiletime.com.br/noticias/15/03/2024/ai-act-a-lei-que-quer-abracar-todas-as-inteligencias-artificiais/?fbclid=PAaAY179BxTyG-JT0utvTq5_K3RZSlj3cu-8Pu4DKhyBp3BliimfmJBAGKNvIl
- Caniato, B. (2025). Vazamentos de dados no governo crescem mais de 20 vezes em 4 anos. *Veja*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/vazamentos-de-dados-no-governo-crescem-mais-de-20-vezes-em-4-anos/>
- Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA). (2024). Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA). Recuperado de <https://indicelatam.cl/factores-habilitantes/>
- Controladoria Geral da União CGU. (2023, diciembre 4). *CGU revisa Malha Fina de Convênios para garantir mais precisão nas análises*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/cgu-revisa-201cmalha-fina-de-convenios201d-para-garantir-mais-precisao-nas-analises>
- Controladoria Geral da União CGU. (2024, abril de 22). *Relatório da OCDE destaca a CGU pelas iniciativas inovadoras em Inteligência Artificial Generativa*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/relatorio-da-ocde-destaca-a-cgu-pelas-iniciativas-inovadoras-em-inteligencia-artificial-generativa>
- Conselho Nacional de Justiça. (2019). *Inteligência artificial na Justiça*. Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: José Antônio Dias Toffoli; Bráulio Gabriel Gusmão. Brasília: CNJ.
- Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Pesquisa uso de inteligência artificial IA no Poder Judiciário 2023*. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: CNJ.
- Coalização Direitos na Rede (2024, junho 18). Projeto de Lei n. 2338/2023. <https://direitosnarede.org.br/2024/06/18/projeto-de-lei-n-2338-2023/>
- ConJur. (2021, outubro 27). *Especialistas questionam artigo do PL do marco legal da IA*. <https://www.conjur.com.br/2021-out-27/especialistas-questionam-artigo-pl-marco-legal-ia/>
- Crawford, K. (2022). *Atlas de inteligencia artificial: poder, política y costos planetarios*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Criado, J.I. (2021). *Inteligencia artificial: madurez tecnológica, adopción e innovaciones en la gestión pública*. In: *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Durães, U. (2024, abril 2). Reconhecimento facial: erros expõem falta de transparência e viés racista. *UOL*. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/04/28/reconhecimento-facial-erros-falta-de-transparencia.htm?cmpid=copiaecola>
- Filgueiras, F., & Almeida, V. (2021). *Governance for the Digital World*. 1. ed. London: Springer International Publishing.
- Filgueiras, F., Mendonça, R. F., & Almeida, V. (2023). Governing artificial intelligence through a sociotechnical lens. *IEEE Internet Computing*, 27, 49-52.
- Filgueiras, F., & Junquillo, T. (2023). The Brazilian (non) perspective on national strategy for artificial intelligence. *Discover Artificial Intelligence*, 3 (7), 1-15.
- Gomes, E. (2024). Parecer sobre o substitutivo do projeto de lei. Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil, *Senado Federal*. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=8139&codcol=2629>
- Heim, L. (2025). Understanding the Artificial Intelligence Diffusion Framework: Can Export Controls Create a U.S.-Led Global Artificial Intelligence Ecosystem? RAND Corporation. Recuperado de <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA3776-1.html>
- Hui, Y. (2020). *Tecnodiversidade*. São Paulo: Ubu Editora.
- International AI Safety Report. (2025). The International Scientific Report on the Safety of Advanced AI. Government of

- the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/publications/international-ai-safety-report-2025>
- Instituto de Tecnologia e Sociedade - ITS. (2024). *Como regular a Inteligência Artificial? Expandindo os horizontes de análise para além da União Europeia*. https://d26k070p771odc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/12/20240705_Relatorio_Microsoft_Como-Regular-IA.pdf
- Lobato, G., & Rudnitzki, E. (2024, junio 26). Campeões de emendas a projeto sobre IA no Senado visitaram big techs e governo dos EUA. *Agência Aos Fatos*. <https://www.aosfatos.org/noticias/campeoes-emendas-projeto-ia-senado-visitaram-big-techs-governo-eua/>
- Lemos, A., Buarque, G., Soares, I., Mulin, V., & Chiavone, T. (2023). *Avaliação de Impacto Algorítmico para a proteção dos direitos fundamentais*. Relatório. Brasília: Laboratório de Políticas Públicas e Internet.
- Mesquita, H., Gonçalves Garrote, M., & Zanatta, R. A. (2024). Regulating Artificial Intelligence in Brazil: The contributions of critical social theory to rethink principles. *Technology and Regulation*, 73-831.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. (2021). *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)*. https://www.gov.br/mcti/ptbr/acompanheomcti/transformacao-digital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. (2021, abril 12). *Publicada Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/04/publicada-estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2024). *IA para o Bem de Todos Proposta de Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028*. <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos>
- OCDE. (2024). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD/LEGAL/0449. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Rodríguez, E.I., Zaballos, A.G., Gabarró, P.P. & Benzaqué, I. (2020). *Inteligencia artificial: la gran oportunidad del siglo XXI: documento de reflexión y propuesta de actuación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rudnitzki, E. (2024a, junio 18). *Novo relatório de projeto sobre IA indica ANPD como órgão regulador*. Agência Aos Fatos. <https://www.aosfatos.org/noticias/projeto-ia-anpd-orgao-regulador/>
- Rudnitzki, E. (2024b, junio 10). *Relator de projeto sobre IA ignora recomendações e autoriza reconhecimento facial na segurança pública*. Agência Aos Fatos. <https://www.aosfatos.org/noticias/relatorio-final-inteligencia-artificial/>
- Senado Federal. (2023). *Projeto de Lei nº 2338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial*. Brasília, DF: Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>
- Senado Federal. (2020). *Projeto de Lei nº 21, de 2020. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil; e dá outras providências*. Brasília, DF: Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151547>
- Sampaio, R. C., Nicolás, M. A., Junquillo, T. A., Silva, L. R. L., Freitas, C. S., Telles, M., Teixeira, J. S., Escossia, F. da, & Santos, L. C. (2024). ChatGPT e outras IAs transformarão a pesquisa científica: reflexões sobre seus usos. *Revista de Sociologia e Política*, 32, 1-24.
- Sampaio, R. C., Sabbatini, M., & Limongi, R. (2024). *Diretrizes para o uso ético e responsável da inteligência artificial generativa: Um guia prático para pesquisadores* [Libro electrónico]. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação - Intercom
- Schurig, S. (2024, junio 18). *Direita faz campanha contra PL da IA nas redes*. Núcleo Jornalismo. <https://nucleo.jor.br/curtas/2024-06-11-direita-campanha-contra-pl-da-ia/>
- STF. (2018, mayo 17). *Inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF*. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>

- STF. (2023). *Inteligência artificial e justiça: Relatório Geral chamamento público 001/2023*. <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RELATORIOCHAMAMENTO.INTELIGNCIA.ARTIFICIAL.pdf>
- Transparencia Brasil (2021). *Recomendações de governança: Uso de Inteligência Artificial pelo poder público*.
https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf
- TCU-Tribunal De Contas Da União. (2020, junio 1). *TCU avalia uso de inteligência artificial pelo governo federal*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-uso-de-inteligencia-artificial-pelo-governo-federal.htm>
- TCU-Tribunal De Contas Da União. (2022). *Acórdão 1139/2022*.
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/666220218.PROC/%20/%20>
- TCU-Tribunal De Contas Da União. (2023, junio de 20). *TCU adota modelo personalizado de assistente de redação baseado em inteligência artificial*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-adota-modelo-personalizado-de-assistente-de-redacao-baseado-em-inteligencia-artificial.htm>
- TCU-Tribunal De Contas Da União. (2024a, Febrero 22). *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tcu.htm>
- Transparencia Brasil. (2020). *Recomendações de Governança. Uso de inteligência artificial pelo poder público*.
https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf



Instrucciones a los autores

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

Políticas editoriales

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, publica artículos científicos originales e inéditos, es decir, que no hayan sido publicados previamente en ningún medio impreso, electrónico o digital (otras revistas, memorias de congresos, portal Web, CD-ROM) y que no estén sometidos a otra publicación. Los artículos se aceptan para publicación definitiva después de un proceso riguroso de revisión de su calidad y pertinencia académica, conforme a evaluación de árbitros externos a la revista. La revista se produce únicamente en formato digital.

Parágrafo: Casos especiales

Para el caso de los investigadores que hayan participado como autores de un artículo publicado en la revista y que deseen someter otro manuscrito a una nueva convocatoria, sólo podrán realizarlo si ha transcurrido mínimo un año desde la última publicación o el equivalente a dos ediciones. Si en una misma convocatoria se reciben dos o más manuscritos donde figure un mismo autor o más, se debe tener en cuenta que

sólo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la selección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

- Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.
- Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se valida que se acogieron las recomendaciones o se dio claridad sobre las observaciones emitidas por la Revista con base en la evaluación de los pares y se confirma la pertinencia para la publicación.
- Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

Líneas temáticas

- Administración pública
- Políticas públicas.

Secciones

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas de evaluación

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

- El Editor en jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de evaluación de cada uno de ellos.
- El Editor en jefe y el Comité Editorial se reservan el derecho de aceptar o no los manuscritos para evaluación y publicación. Esta decisión se basa en factores como: Políticas y criterios establecidos, los conceptos de los árbitros, las necesidades de material apropiado para los lectores de la Revista de Administración Pública del GLAP, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.
- Los manuscritos preseleccionados se envían a evaluación por dos árbitros que son seleccionados por su reconocida experiencia en el tema, son investigadores activos con vinculación académica de diversas instituciones de educación superior nacional e internacional y con publicaciones en revistas indexadas relacionadas con la línea temática.
- La decisión definitiva de publicar los manuscritos requiere la evaluación mínima de dos (2) árbitros, con una calificación no menor de tres (3) para cada evaluación y sumadas las dos evaluaciones el promedio no puede ser inferior a tres con cinco (3.5)
- El rechazo o sugerencias de modificación se comunicará al autor(es). En el caso de las modificaciones, tendrá un plazo de diez (10) días calendario para aceptar las sugerencias y en consecuencia, enviar la versión definitiva del manuscrito para nueva revisión.

Políticas de propiedad intelectual

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

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

Requisitos técnicos del artículo

Extensión del documento. Entre 6.000 y 8.000 palabras incluyendo resúmenes, títulos y palabras clave, ilustraciones (cuadros, tablas, gráficos y otros), referencias bibliográficas y notas rodapé (evitar o utilizar).

Resumen de mínimo 150 palabras y máximo de 250 palabras, títulos con 12 palabras e indicación de 3 a 5 palabras.

Notas de rodapé: evitar o utilizar notas de rodapé. Para quienes no estén de acuerdo, recomendamos incluir una explicación extensa sin mensaje de texto.

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

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

Tablas, gráficas y figuras. Se citan dentro del texto con numeración consecutiva para cada tipo, especificar el título y la fuente de elaboración siguiendo el estándar de la citación en APA 6^a

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

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

Orden del manuscrito

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

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

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

Resumen analítico. Explica el desarrollo del manuscrito en su temática, detallando antecedentes, metodología, consecuencias y resultados. Es un análisis resumido de los conceptos, plan-

teamientos e ideas fundamentales, siguiendo la estructura del texto original, destacando sus elementos esenciales y manteniendo la idea principal. Debe tener como mínimo 150 palabras y máximo 250 con traducción al inglés (*Abstract*).

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

Texto principal del manuscrito. Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las mayúsculas; las expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., *ad honorem*). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: *Introducción.* Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. *Resultados.* Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. *Tablas.* Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; la explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original y presentar el permiso escrito del titular de los derechos de autor para la reproducción del material. Esta autorización es necesaria, independiente de quien sea el autor o editorial, se establece como excepción al derecho de autor cuando se toma de documentos de dominio público, pero siempre debe citarse el autor ori-

ginal. *Discusión.* En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significado de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. *Conclusiones.* Se deben relacionar con los objetivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. *Abreviaturas.* Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, ésta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una unidad de medida común. *Citas bibliográficas.* Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6a edición que se explica en esta guía. *Referencias bibliográficas.* Todos los manuscritos deben seguir las Normas APA versión 6a edición. Se incluirán al final del documento en orden alfabético sin numeración y con sangría francesa, listando únicamente a los autores citados dentro del texto. Cuando sea necesario incluir varios artículos de un mismo autor, se deben escribir en orden por el año de publicación del más antiguo al más reciente.

Las Normas APA 6a edición y su utilización

Las políticas de calidad editorial y respeto a los derechos de propiedad intelectual en la revista RAP-GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con

los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

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

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

De este modo plantea que:

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

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

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

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

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

Cambios en la cita que requieren explicación

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

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulen nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones. ... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo: Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . . Se aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17). No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo: "Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . ." (Avendaño, 2013, p. 17).

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

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

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

Publicación por autor. El método de citación requiere que el apellido del autor y la fecha de publicación sean insertados en el texto así: 122 Cuadernos de Administración / Universidad del Valle García (2011) sugiere que las redes... En un estudio reciente (Rodríguez, 2011), sugiere que las redes... Desde 2011, Ceballos sugiere que las redes... En un estudio reciente, Zapata (2011) sugiere que las redes ... también recomienda la modificación...

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

siguientes se utiliza solo el apellido del primer autor seguido por la expresión et al. así: Murillo, Zapata, Martínez, Ávila, Salas y López (2007) encontraron datos... En su investigación, Murillo et al. (2007) concluyeron... Si dos referencias con más de tres apellidos y mismo año su citación en la misma cite los apellidos de los autores siguientes hasta que se diferencie seguido por coma y et al. Así: Ceballos, Rodríguez, González, et al. (2012) Ceballos, Rodríguez, González, Murillo, et al. (2012)

Utilización del &. Cuando se hace una citación en el cuerpo del texto en un artículo en inglés los apellidos de los autores deben estar separados por la palabra and; Si la cita aparece entre paréntesis en tablas, leyendas y en la lista de referencias separe los apellidos con un ampersand &. En caso de que el artículo sea escrito en español u otro idioma distinto al inglés, sólo se utilizará el ampersand en la lista de referencias y si se mencionan a los autores en una cita entre paréntesis. Por ejemplo: Carvajal, J. G., & Dávila, C. A. (2013). Mobbing or workplace harassment. Review of the issue in Colombia. Cuadernos de Administración, 29 (49), 85-9. Cárbarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. Cuadernos de Administración, 29 (49), 63-73.

Instituciones como autores. Mencionar siempre el nombre completo de la institución; sin embargo, es posible usar el correspondiente acrónimo siempre y cuando se mencione entre corchetes en la primera cita, de la siguiente forma: La American Psychological Association (APA) (2001) plantea que... APA (2001) menciona dentro de su Manual de Publicación que las tablas...

Autores con el mismo apellido. Si la lista de referencias contiene publicaciones de dos o más autores primarios con el mismo apellido, se debe poner las iniciales del primer autor en todas las citaciones del texto, incluso si el año de publicación es diferente. Las iniciales ayudan al lector evitar confusiones dentro del texto y a localizar las citas en la lista de referencias así:

Cita en el documento Algunos estudios de S. L. García (2012) y de M. García (2012) señalan que...

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

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

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

Los estudios señalan (“Dinámica del desempeño”, 2012)... Según lo que se indica en El humanismo administrativo (2007) Cuando el autor de un trabajo es designado “Anónimo”, cite en el texto la palabra Anónimo seguido por una coma y el año. En la lista de referencias el trabajo es alfabetizado con la palabra Anónimo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(González, 1999, p. 45) (Ceballos, 2001, capítulo 2) Citas (dentro) de un paréntesis. En una citación que aparece entre paréntesis utilice coma en lugar de corchetes para señalar el año: (Ver tabla 4 de Rodríguez, 2007, para más información)...

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

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

Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP



Gobernanza universitaria: diagnóstico y perspectivas en un contexto global de crisis

University Governance: Diagnosis and Perspectives in a Global Crisis Context

Jose Manuel Canales

De medir a transformar: madurez institucional de la evaluación en América Latina

From Measuring to Transforming: Institutional Maturity of Evaluation in Latin America

Alvaro Benedetti

Desarrollando el tejido empresarial: ¿qué tan determinante es la infraestructura para la creación y desarrollo de las empresas?

Developing the business fabric: ¿how determining is infrastructure for the creation and development of businesses?

Diego Dorado

Gobernanza jerárquica del espacio cívico en América Latina

Hierarchical governance of civic space in Latin America

Humberto Muños Grande

Panorama de la Inteligencia Artificial (IA) en la administración pública federal: regulación y usos en Brasil

Panorama of Artificial Intelligence (AI) in the federal public administration: regulation and uses in Brazil

Mariá Alejandra Nicolás

Editorial Fundación Cinara.