



## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE:

Construyendo nuevas rutas  
para las administraciones públicas



## Revista

# Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano de Administración Pública, con sede en San José, Costa Rica y un Centro de Innovación y Formación en Ciudad del Saber, Panamá. Publica temas de Administración Pública e Integración Centroamericana con el objetivo de promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales, de la administración pública y de la integración del Istmo centroamericano; el contenido se encuentra dirigido a todas las corrientes del pensamiento administrativo, público y de la integración regional que abogan por el desarrollo de conocimientos en y sobre Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.



La **Revista Centroamericana de Administración Pública** es una revista semestral electrónica gratuita y de acceso abierto de carácter científico-académico; publicada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entidad del SICA especializada en administración pública, que se encarga del desarrollo de los recursos humanos, la modernización de los sectores públicos del Istmo, y de apoyar los esfuerzos de integración centroamericana.

Busca promover una mejor comprensión de asuntos gubernamentales y de la administración pública, publicando resultados inéditos, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

# Presentación



# Contenido

## ARTÍCULOS:

|  |    |
|--|----|
| Artículo 1. Regulación de los servicios públicos desde la óptica de los ODS: una revisión de la experiencia americana..... | 20 |
|--|----|

Por César Zúñiga Ramírez  
y Jean Paul Vargas Céspedes

Este artículo realiza una amplia exploración de las experiencias de diferentes organismos reguladores de diferentes países del continente americano, con el fin de elucidar la visión y la experiencia que sobre la actividad reguladora vis a vis los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la mayoría de los países del mundo, desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tienen esos entes. Se analizan las experiencias de múltiples países en materia de regulación de los servicios públicos en electricidad, agua y transporte, para luego vincular esos temas con tres ejes transversales clave: comunidades y ciudades inteligentes, acciones por el clima e innovación, industria e infraestructura. Finalmente, se avanzan algunas reflexiones prospectivas que emanaron de los sujetos indagados, así como las conclusiones de todo el ejercicio.

|   |    |
|---|----|
| Artículo 2. La gestión ambiental municipal y sus efectos en el desarrollo sostenible..... | 42 |
|---|----|

Por Gabael Armas Vallejos

La Agenda 2030 establece que la gestión ambiental sostenible y de impacto debe gestarse en conjunto con la ciudadanía, por eso se destaca el rol de la gestión ambiental en los espacios de gobiernos locales como herramienta para el mejoramiento de la gestión integral de un territorio. Del mismo modo las Asociaciones Nacionales de Municipios en la región SICA, deberían instar a las municipalidades a implementar planes estratégicos que incorporen los ODS y establezcan procesos de evaluación de impacto ambiental, basados en indicadores de gestión. Este artículo estudia la agenda local ambiental de cara al cumplimiento de los ODS, desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental local, tratando de conocer las principales preocupaciones ambientales a nivel local en la región SICA.

**Artículo 3. La Responsabilidad Social en la Administración Pública. Naturaleza y factores constitutivos.....68**

Por Manuel Aguilar Yuste

Alrededor de la Responsabilidad Social se ha concitado una importante polifonía teórica, diversidad de informes y estudios metateóricos, aproximaciones epistemológicas y enfoques filosóficos, tanto para definirla y analizarla como para reorientar sus reales propósitos en medio de la pujante vorágine de nuestra contemporaneidad. Este artículo propone una exploración y revisión bibliográfica en diversos repositorios científicos y académicos, actividad metodológica que permitió la triangulación teórica y facilitó el emerger de inferencias y prospectivas sobre la Responsabilidad Social en la Administración Pública.

**Artículo 4. El presupuesto público y los resultados para el desarrollo humano sostenible en Costa Rica.....98**

Por Rolando Bolaños Garita

Este artículo propone como el presupuesto público resulta en la expresión de los planes gubernativos que no solo responden a las necesidades detectadas a lo interno del territorio, sino, a una agenda internacional que asume que todos los países se decantan por lo mismo: el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes. A partir de una recabación selectiva de datos, sobre la implantación de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas en Costa Rica, este artículo ha detectado esfuerzos teóricos, metodológicos, programáticos y, hasta cierto punto, presupuestarios, que apuntan a cierto grado de avance pero que también reflejan los puntos de mejora en los que se debe trabajar.

**Artículo 5. Obstáculos a la Seguridad Alimentaria Sostenible en América Latina.....134**

Por Marión Aguilar y Edgardo Salgado

La población mundial en los últimos años se ha multiplicado y los recursos cada día son más escasos, el crecimiento poblacional requiere de mayor espacio y recursos naturales para poder sobrevivir, razón por la cual la seguridad alimentaria y el buen uso de los recursos se ha convertido en uno de los ejes fundamentales en las agendas gubernamentales para lograr el desarrollo y bienestar de la población. El presente artículo aborda los acontecimientos que impiden que la región latinoamericana permita el acceso a una alimentación segura, inocua y sostenible; además conocer el impacto socioeconómico, medioambiental del uso de agroquímicos por parte de la industria de alimentos, además se generan propuestas y un conjunto de medidas para lograr la implementación de una alimentación sostenible que ayude a la recuperación de los recursos naturales y garantice la seguridad alimentaria sostenible.

**Artículo 6. Evaluación de resultados de la gestión de los gobiernos locales: una alternativa para asegurar el control de los ODS.....150**

Por Roger Alarcón Barrero,  
Yudith Salvador Hernández,  
Mariluz Llanes Font y  
Milagros Pérez Pravia

La gestión de los gobiernos locales adopta una dinámica superior que impone un mayor grado de exigencia en la organización y dirección de las actividades para el cumplimiento de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En este orden la evaluación de los resultados representa una vía para asegurar el control en cada uno de los objetivos. Este artículo analiza los diferentes enfoques en la evaluación de los resultados de los gobiernos locales, identificándose variables esenciales y las principales herramientas utilizadas con el fin de contribuir a la orientación en la elaboración de estrategias futuras.

**Artículo 7. Los Laboratorios de Innovación: como mecanismo para crear Valor Público.....162**

Por Joaquín Prestol

Este artículo argumenta que el e-gobierno fue una respuesta necesaria para adoptar las TIC y aprovechar el Internet para mejorar la gestión pública, sin embargo, no ha sido suficiente para generar valor público, por su enfoque a la atención individualizada y no a la innovación abierta. Por lo tanto, propone un modelo de negocio para que los laboratorios de innovación pública se conviertan en espacios de convergencia para elevar el valor público en el marco de la nueva economía, con la colaboración de diversos actores sociales.

**Documentos**

**Documento I. La República Popular China en el Foro de la Función Pública; innovación y desarrollo.....190**

Por María Elizondo y Jonattan Murillo

Este documento propone entender que la gestión de lo público debe ir más allá de la sola revisión de las obligaciones del Estado, en el Foro de la Función Pública, que es un espacio de diálogo que originado en los años setenta, con el fin de sobrellevar las adversidades que la coyuntura y los retos de aquella época representaban para las estructuras de la función pública centroamericana, se ha invitado a la República Popular China a compartir sus experiencias, por lo que este documento revisa los avances del foro y los avances del caso chino para la gestión pública.

**Documento II. Perspectivas de la Innovación  
de Políticas Pública en China.....200**

**Por Hu Xianzhi**

Esta ponencia, presentada en el XX Foro de la Función Pública 2020, establece que la perspectiva de la innovación de políticas pública es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, reforma económica y desarrollo social de China.

**Documento III. Desarrollo futuro de la Iniciativa del  
Cinturón y la Ruta de la Seda .....212**

**Por Li Yunlong**

En septiembre de 2013, el presidente chino, Xi Jinping, pronunció un discurso durante su visita a Kazajstán y, por primera vez, propuso la idea de establecer un “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda” entre los países europeos y asiáticos. Esta ponencia presentada en el Foro de la Función Pública 2020, repasa las principales características y hechos históricos que rodean a este proyecto.

**Documento IV. Elaboración y Simulacro Científicos de  
los Planes de Contingencias. Métodos y  
Experiencias de China para Emergencias.....220**

**Por Gong Weibin**

Esta ponencia, parte del XX Foro de la Función Pública 2020, revisa y resume las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, a partir de la elaboración científica de simulacros y de planes de contingencias como una respuesta eficaz a emergencias.

**Documento V. ¿Fortalecimiento de la institucionalidad  
pública? Una mirada a un nuevo rol del Instituto Nacional  
de Administración Pública (INAP) de Guatemala.....228**

**Por Caryl Alonso Jiménez**

Este documento repasa brevemente las etapas institucionales de la gestión pública en Guatemala a partir de las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras dos del siglo XXI. Aborda las dinámicas del cambio del paradigma del desarrollo de los años ochenta como el marcador sincrónico que sitúa los primeros años del INAP en el contexto de la modernización del Estado de Guatemala, con un enfoque constructivo que busca encontrar aquellas razones capaces de construir los motivos para una Agenda Institucional futura apegada los marcos originales de su creación.

**Documento VI. Programa de Innovadores de Gobierno:  
Los retos de la nueva gestión pública en Argentina .....238**

**Por Gonzalo Damián Macco**

En una Argentina de cambios, donde el presidente Alberto Fernández ha anunciado entre otras medidas se realizará un concurso nacional impulsar la incorporación de los mejores profesionales al servicio civil; “Programa de Innovadores de Gobierno” este artículo, busca determinar cuáles fueron las razones por las cuales el actual mandatario decide retomar la reactivación del servicio público.

**Documento VII. Desequilibrio hormonal, sobrepeso y obesidad:  
factores que impactan la nutrición y la salud pública .....250**

**Por Vivian Chacón González  
y Herbert Miranda Tojo**

Este documento sintetiza los resultados de diez años de trabajo e investigación de The Health Institute en asocio con Fundación DEMUCA, donde han desarrollado una estrategia de abordaje que vincula decisiones y acciones gubernamentales sobre salud pública y productividad individual, empresarial y colectiva con un modelo clínico viable y sostenible basado en el equilibrio hormonal, cambios del estilo de vida e índices glicémicos bajos, para el abordaje del sobrepeso desde la salud pública.

Referencias CRIA del ICAP.....271

Lineamientos.....275

# Créditos

## Director de la Revista

- Dr. Alexander López Ramírez, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

## Coordinador de la Edición 78

- MSc. Marco Cajas, Investigador senior, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Guatemala)

## Comité Editorial

- Dr. Alexander López Ramírez, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)
- Dr. Jean- Paul Vargas Céspedes, Coordinador de Investigación y Extención del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)
- Dr. Eugenio Ramírez Amador, Investigador independiente (Costa Rica)
- Dra. Sonia Abarca Mora, Investigadora independiente. (Costa Rica)

## Comité Internacional

- Dr. Caryl Alonso Jiménez, Investigador independiente, (Guatemala)
- Dr. José Tudela Aranda, Secretario general de la Fundación Giménez Abad (España)
- M.Sc. Bonnie Hiltz, Vicepresidenta de Energía y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá)
- M.Sc. Ileana Elizabeth España, Apoderada Legal de Llors Drei S. De R.L. (Honduras)

## Equipo Técnico

- Licda. María José Elizondo, Asistente de investigación, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)
- Bach. Valeria Calvo Chávez, Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

# ¿Posibilistas?

Cuando el Comité Editorial determinó el contenido del volumen 78 de la Revista Centroamericana de Administración Pública, nadie imaginaba en ese entonces la pandemia mundial que se iba a generar desde la ciudad de Wuhan en China.

Hoy sabemos que el COVID-19 ha alcanzado a toda la humanidad y si muchos calificaban a esta emergencia como una crisis sanitaria, hoy no queda la menor duda que se trata de una crisis social en la plenitud del término. Que abarca la economía, el medio ambiente y las estructuras del poder en cada país. Este y no otro, es el ambiente social y político que vivimos en América Latina y el Caribe y el cual no podemos ignorar.

## Editorial

Resulta entonces válido interrogarse para el periodo post COVID-19: ¿Qué tipo de sociedad surgirá? ¿Cómo transformará a los gobiernos y a las administraciones públicas? ¿Habrá convergencia en las políticas de desarrollo de los países o se acentuarán las divergencias? Profundas preguntas con las que tienen que lidiar los estudiosos de la sociedad y de la gestión gubernamental.

Porque si la Agenda 2030, que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS-, es una hoja de ruta para la lucha mundial contra la pobreza, el cambio climático y la desigualdad, hoy tenemos que admitir que dicha Agenda debe ser revisada a la luz de las nuevas circunstancias. El mundo está cambiando aceleradamente y aún no alcanzamos a prever lo que depara el futuro.

En ese sentido, deseo aportar tres reflexiones que podrían arrojar alguna luz al debate en curso; la primera es que necesariamente tiene que darse una reformulación de los diecisiete ODS o en todo caso una priorización en su implementación. En esta línea, y en consonancia con la propuesta de autores especialistas en el desarrollo y lo expresado por las propias agencias internacionales, la acción colaborativa del Estado y la sociedad debería concentrarse en lo básico que es: agua, salud y la alimentación.

Como la crisis post COVID-19 está sacudiendo las bases de la coexistencia y la armonía social, tenemos que atender primero lo que es primero. Lo cual se justifica si se considera que con estas tres áreas de acción se cubren carencias que no esperan y que son vectores de enfermedades infectoinfecciosas, además de otras enfermedades mortales. Es evidente que los menos amparados, sin defensas, mal alimentados, sin agua ni saneamiento, o bien a aquellos que carecen de cobertura universal de salud, tanto física como mental, o de protección medioambiental no pueden esperar al 2030, por lo que las acciones tendrán que ser, además de urgentes, sumamente precisas.

EDITORIAL

Como muestra de lo afirmado, veamos el inevitable empobrecimiento de las clases medias y el descenso de los pobres a la pobreza extrema. La tasa de desempleo ya comenzó a crecer, como consecuencia de la disminución de las actividades productivas, lo que llevará en América Latina, por ejemplo, a un aumento de 185 a 220 millones de pobres a fines del presente año.

En relación con el hambre, lo más probable es que vuelva a aumentar en Asia, África y América Latina. Además de los problemas endémicos de guerras, conflictos civiles, cambio climático, escasez de agua, deberemos sumar la pandemia que está ocasionando la interrupción de los sistemas alimentarios y la reducción de los programas de ayuda internacional, en muchos casos. Además de la ruptura de las cadenas de producción, transporte y distribución como consecuencia de la necesidad de minimizar el contagio y por lo tanto la aplicación de restricciones de movimiento y aislamiento obligatorio.

La segunda reflexión tiene que ver con valorar el aprendizaje social en materia del combate a la pobreza. Después de décadas de políticas públicas con plena o escasa participación de los Estados, algunas lecciones tendríamos que haber aprendido. Y, para ser fracos y directos, la gran mayoría de estas políticas y los cuantiosos recursos que se han utilizado, simplemente no han dado los resultados esperados. Obviamente, ha llegado la hora de hacer profundas revisiones a los supuestos e instrumentos de las políticas tradicionales.

El tema del aprendizaje social del desarrollo se encuentra ligado al de la gestión del conocimiento, lo cual ha constituido la piedra angular del quehacer del ICAP en los últimos años y que se detecta en el pensamiento y acción de su director y colaboradores. Por lo que la crisis puede, y debe, dar lugar al fortalecimiento de la investigación y la formación de los responsables de superar las carencias de los países de nuestra región.

La valorización del conocimiento acumulado en la formulación y ejecución de las políticas públicas y la construcción de escenarios en el nuevo mundo “DC” (después del COVID-19) queda manifiesta en la publicación del dossier institucional con medios auditivos, que ha hecho nuestra institución bajo el título de “*Políticas Públicas en el mundo pos-COVID 19*” y que puede ser consultado y descargado en este enlace: <https://icap.ac.cr/publicaciones/dossier/public/index.html>

Finalmente, y tal como argumentara en su prolífica producción el recordado economista del desarrollo, Albert O. Hirschman (1915-2012) la labor de los intelectuales comprometidos con el desarrollo debe siempre ser la de un “posibilista”. Es decir, alguien que sin certezas absolutas se lanza a pensar lo que no aún no existe porque tiene el derecho de la libertad. La libertad de explorar destinos que no estén predichos por las leyes de hierro de la ciencias sociales ni por las certezas de los gurús del “desarrollo equilibrado”.

Subrayo el pensamiento de Hirschman porque precisamente el lector tiene frente a sí en esta publicación, una colección de escritos de exploradores “posibilistas” que nos comparten su pensamiento y vivencias en las faenas del desarrollo sostenible. Estas líneas brotan de la mente y el espíritu de investigadores y emprendedores sociales que nos aportan generosamente sus ideas y experiencias.

El primero de los artículos de este número por César Zúñiga y Jean-Paul Vargas realiza una amplia exploración de las experiencias de organismos reguladores de diferentes países del continente americano, con el fin de elucidar la visión y la experiencia que sobre la actividad reguladora vis a vis los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El segundo artículo del número, por Gabael Armas recuerda como la Agenda 2030 establece que la gestión ambiental sostenible y de impacto debe gestarse en conjunto con la ciudadanía, por eso destaca el rol de la gestión ambiental en los espacios de gobiernos locales como herramienta para el mejoramiento de la gestión integral de un territorio.

De la misma forma, en el artículo número tres de esta edición el autor español Manuel Aguilar, propone una exploración y revisión bibliográfica del término de la Responsabilidad Social en diversos repositorios científicos y académicos y genera una triangulación teórica de inferencias y prospectivas sobre una la Responsabilidad Social en la Administración Pública.

El artículo cuatro por Rolando Bolaños, detecta esfuerzos teóricos, metodológicos, programáticos y, hasta cierto punto, presupuestarios, para poner en práctica la agenda 2030 en Costa Rica.

Así Marión Aguilar y Edgardo en su artículo; *Impacto en la Implementación de la Seguridad Alimentaria Sostenible para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo en América Latina* abordan los acontecimientos que impiden que la región latinoamericana permita el acceso a una alimentación segura, inocua y sostenible; además conocer el impacto socioeconómico, medioambiental del uso de agroquímicos por parte de la industria de alimentos, además se generan propuestas y un conjunto de medidas para lograr la implementación de una alimentación sostenible que ayude a la recuperación de los recursos naturales y garantice la seguridad alimentaria sostenible.

El artículo seis de esta revista, por Roger Alarcón Barrero, Judith Salvador Hernández, Mariluz Llanes Font y Milagros Pérez Pravia analiza los diferentes enfoques en la evaluación de los resultados de los gobiernos locales, identificando variables esenciales y las principales herramientas utilizadas con el fin de contribuir a la orientación en la elaboración de estrategias futuras.

Finalmente, en el artículo siete de este número Joaquín Prestol argumenta que el e-gobierno ha sido una respuesta necesaria para adoptar las TIC y aprovechar el Internet para mejorar la gestión pública, pero no ha sido suficiente para generar valor público, por lo tanto, se propone un modelo de negocio para que los laboratorios de innovación pública se conviertan en espacios de convergencia para elevar el valor público en el marco de la nueva economía, con la colaboración de diversos actores sociales.

Además de estos artículos de fondo, la Revista Centroamericana de Administración Pública incluye una serie de documentos que aportan valor al estudio de lo público desde la región centroamericana.

El primer documento por María Elizondo y Jonattan Murillo presenta la evolución y el avance del Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe, como un espacio de trabajo e integración de los países de la región y profundiza en los avances en términos de gestión pública que ha realizado la República Popular China, invitado de honor en el XX Foro de la Función Pública realizado en enero de 2020.

Además, en marco de este Foro se presentaron aportes de alto nivel de investigadores asiáticos, por lo que en esta edición se incluyen las ponencias presentadas; primero el Documento II; Perspectivas de la Innovación de Políticas Pública en China la autora Hu Xianzhi establece que la perspectiva de la innovación de políticas pública es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, reforma económica y desarrollo social de China. El Documento III; Desarrollo futuro de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda por Li Yunlong repasa las principales características y hechos históricos que rodean esta iniciativa. El Documento IV, Elaboración y Simulacro Científicos

de los Planes de Contingencias: Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas por Gong Weibin revisa y resume las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, a partir de la elaboración científica de simulacros y de planes de contingencias como una respuesta eficaz a emergencias.

Por otra parte, la sección continúa con el Documento V, ¿Fortalecimiento de la institucionalidad pública? Una mirada a un nuevo rol del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala elaborado por el investigador guatemalteco Caryl Alonso Jiménez, que repasa brevemente las etapas institucionales de la gestión pública en Guatemala y aborda las dinámicas del cambio del paradigma del desarrollo de los años ochenta como el marcador sincrónico que sitúa los primeros años del INAP en el contexto de la modernización del Estado de Guatemala, pero todo desde un enfoque constructivo que busca encontrar aquellas razones capaces de construir los motivos para una Agenda Institucional futura apegada los marcos originales de su creación.

En el Documento VI, Programa de Innovadores de Gobierno: Los retos de la nueva gestión pública en Argentina el investigador argentino Gonzalo Damián Macco busca determinar cuáles fueron las razones por las cuales el actual presidente de Argentina ha decidido reactivar el Servicio Civil a través del *Programa de Innovadores de Gobierno*.

Para cerrar esta edición el Documento VII; Desequilibrio hormonal, sobrepeso y obesidad: factores que impactan la nutrición y la salud pública por Vivian Chacón González y Herbert Miranda Tojo sintetiza los resultados de diez años de trabajo e investigación de The Health Institute en asocio con Fundación DEMUCA.

En el inmerecido honor de haber sido el coordinador de este número monográfico, saludo y agradezco profundamente a quienes enviaron sus trabajos, de los cuales, sin poco dolor, tuvimos que hacer una forzada selección por razones de espacio. Asimismo, gratitud a quienes donaron tiempo y esfuerzo como pares revisores para alcanzar la mejor calidad académica y, por supuesto, a los colaboradores colegas del Instituto que se esforzaron por llevar a feliz término esta edición.

Sin embargo, todos estos esfuerzos tienen sentido cuando llegan a nuestros lectores, que, como usted, nos acompañan en esta aventura de ser “posibilistas”. Precisamente la de aquellos que vislumbran y confían siempre en nuevas posibilidades de trabajar por un mundo mejor.

M.Sc. Marco Túlio Cajas López  
Ciudad de Guatemala, mayo del 2020.  
[mcajas@icap.ac.cr](mailto:mcajas@icap.ac.cr)

# Revista Centroamericana de Administración Pública

La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:

- Catálogo y Directorio del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, LATINDEX.
- Los Indicadores Bibliométricos (1981 – 2009) de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <https://biblat.unam.mx/es/>
- La base de datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) especializada en Ciencias Sociales y Humanidades, CLASE: <http://clase.unam.mx>
- La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública (conocida como UNPAN por sus siglas en inglés): <http://www.unpan.org/Library/SearchDocuments/Advanced-Search/tabid/1750/language/en-US/Default.aspx>
- Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas (SIDALC): <http://www.sidalc.net/>
- En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). <http://opac.icap.ac.cr/CatalogoBasico>

Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo regional intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.

Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.

La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.



# INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ( ICAP)

Costa Rica  
Oficinas Centrales  
Tel: +506 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674

Centro de Programas de Posgrado  
Tel: +506 2253-4059 / 2253-2287  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)

Panamá  
Centro de Innovación y Formación ICAP  
Edificio 148A, Ciudad del Saber  
Tel: +507 3781810  
WhatsApp: + 507 6298 7870

Guatemala  
Campus Guatemala ICAP – INAP  
Torre Citygroup 8°. Nivel, 3<sup>a</sup> Ave. 13-78 zona 10  
Ciudad, PBX 2384-2474  
Tel: +502 2296-6122 / 2296-6123

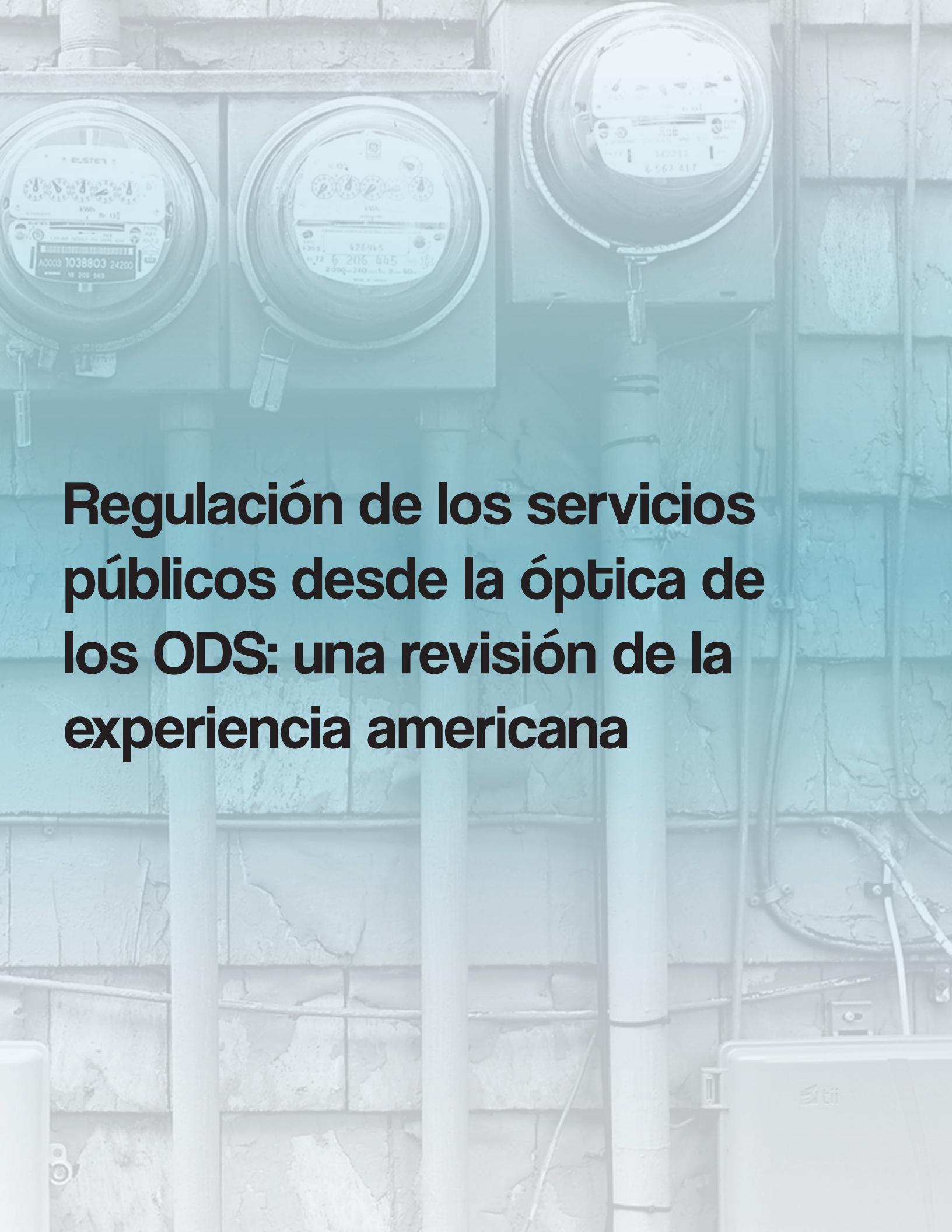
---



/ICAP\_1954

 <http://www.icap.ac.cr>





# Regulación de los servicios públicos desde la óptica de los ODS: una revisión de la experiencia americana



# Regulación de los servicios públicos desde la óptica de los ODS: una revisión de la experiencia americana

"Jean-Paul Vargas Céspedes<sup>1</sup>, Instituto Centroamericano de Administración  
César Zúñiga Ramírez<sup>2</sup>, Instituto Centroamericano de Administración"

**Recibido:** 17 de abril de 2020

**Aceptado:** 15 de mayo de 2020

## Resumen

El artículo realiza una amplia exploración de las experiencias de diferentes organismos reguladores de diferentes países del continente americano, con el fin de elucidar la visión y la experiencia que sobre la actividad reguladora *vis a vis* los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la mayoría de los países del mundo, desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tienen esos entes. Para lograr este propósito, la investigación toma como base los informes de los congresos regionales que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, elaborados con el apoyo técnico del ICAP, durante el bienio 2018-2019, y sintetiza los resultados logrados en estos eventos. El ensayo inicia con la discusión conceptual y contextual de los ODS, para luego examinar los problemas estructurales que tiene América Latina para ponerlos en práctica. Posteriormente, se analizan las experiencias de múltiples países en materia de regulación de los servicios públicos en electricidad, agua y transporte, para luego vincular esos temas con tres ejes transversales clave: comunidades y ciudades inteligentes, acciones por el clima e innovación, industria e infraestructura. Al final del artículo, se avanzan algunas reflexiones prospectivas que emanaron de los sujetos indagados, así como las conclusiones de todo el ejercicio.

**Palabras clave:** ODS - Regulación - Servicios públicos sostenibles - Política comparada americana.

## Abstract

This article makes a broad exploration of the experiences of different regulatory agencies in different countries of the American continent, in order to identify the vision and experience that regarding regulatory activity *vis a vis* the Sustainable Development Goals (SDGs) promoted by the majority of the countries of the world, from within the United Nations (UN), have these entities. To achieve this purpose, the research takes as a basis the reports of the regional congresses that the Regulatory Authority of Public Services, prepared with the technical support of ICAP, during the 2018-2019 biennium, and synthesizes the results achieved in these events. The essay begins with the conceptual and contextual discussion of the SDGs, and then examines the structural problems that Latin America has to put into practice. Subsequently, the experiences of multiple countries in the regulation of public services in electricity, water and transport are analyzed, and then link these issues with three key cross-cutting themes: smart communities and cities, actions for climate and innovation, industry and infrastructure. At the end of the article, some prospective reflections that emanated from the investigated subjects are advanced, as well as the conclusions of the entire exercise.

**Key words:** SDG - Regulation - Sustainable Public Services - American Comparative Policy.

1 Profesor asociado del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP.

2 Director del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP.

## Introducción

En las democracias contemporáneas, los Estados cumplen un papel de capital importancia para el desarrollo humano de las sociedades, tanto en términos de los servicios generales que estos aportan a los ciudadanos, como aquellos específicos que se diseñan para atender requerimientos particulares de grupos concretos de la sociedad. Si bien es cierto, estas estructuras políticas vienen perdiendo legitimidad, a la vez que ceden poder ante otros actores internacionales y domésticos, es un error insostenible suponer que los Estados ya no tienen importancia en las actuales circunstancias.

En efecto, el peso del Estado en el desarrollo humano es insoslayable y, en la mayoría de las sociedades, decisivo. Sea que el Estado construya infraestructura, conduzca el proceso educativo, atienda la salud de la población o promueva condiciones económicas para que los agentes productivos generen riqueza, sus acciones tienen un efecto fundamental para la sociedad, a pesar de sus evidentes límites. Como bien sostiene Castells,

Así pues, mientras que el capitalismo global prospera y las ideologías nacionalistas explotan por todo el mundo, el estado-nación, tal y como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder, aunque, y esto es esencial, no su influencia (Castells, 1998, págs. 271-272).

Aún y si en las últimas décadas el capitalismo global le puso freno al crecimiento de las estructuras estatales en todo el mundo, sus operaciones nucleares siguen siendo más que decisivas en todos los países (Therborn, 2012). Dentro de los muchos impactos que tienen los Estados en el desarrollo de las sociedades, hay un conjunto de servicios públicos estratégicos que, independientemente de si los aporta de manera directa el Estado o el sector privado, requieren de la regulación pública, no solo en términos tarifarios, lo cual es sustancial, sino en términos de su impacto social y ambiental. Este aspecto sugiere superar la mera regulación tarifaria, con el fin de

atender las necesidades de las personas, no solo de los servicios, sino de los bienes y su conservación, en una perspectiva global (Troya, 2019).

En esta lógica, el presente artículo explora las relaciones entre los esfuerzos de regulación de los servicios públicos y la búsqueda de una perspectiva sostenible en esas políticas, a partir de los lineamientos que sugieren los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [ODS] establecidos desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], en términos de las experiencias que se han desarrollado en varios organismos reguladores del continente americano<sup>3</sup>. Para ello, examinaremos los alcances de los ODS desde la perspectiva de las regulaciones de los servicios públicos, para luego ahondar sobre las políticas que se han desarrollado en diferentes países del continente americano, en una perspectiva comparada internacional, orientada hacia las elucidaciones de las mejores prácticas o de *benchmarking* (Jofré, 1999). Particularmente, se examinarán los esfuerzos de regulación de los servicios públicos en materia de *electricidad, transporte público y agua*, y con la consideración de los ejes transversales en materia de *comunidades y ciudades inteligentes, acciones de política pública sobre el clima* y los esfuerzos de *innovación en industria e infraestructura*, en dichas políticas.

### 1. Hacia la gestión de los servicios públicos en una perspectiva sostenible: los ODS

El marco general en la construcción de políticas de regulación que apunte hacia una perspectiva ecológicamente equilibrada, se basa en la consecución de los ODS, marco doctrinal y conceptual de fondo de todo el ejercicio, el modelo regulatorio y de

3. Este artículo recoge los resultados del informe de investigación basado en el análisis de las experiencias que se desarrollaron en los congresos nacional y regional que, sobre la regulación de los servicios públicos en una perspectiva sostenible, llevó a cabo la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica, con el apoyo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, durante los años 2018 y 2019. Para detalles adicionales, consultese: ICAP (2018) y (2019).

equidad de los servicios públicos, y los desafíos y brechas de los llamados Objetivos del Milenio. El problema principal que enfrenta América Latina frente al cumplimiento de los ODS se refiere, sin duda, a la cuestión de la desigualdad y la pobreza en el subcontinente (Zavaleta, 2019).

Aunque la región no presenta los índices de pobreza más severos del mundo, sí ostenta el poco honroso primer lugar en materia de desigualdad; aspecto que no solo se relaciona con la distribución del ingreso y la repartición de la propiedad, pues también incluye elementos vinculados con el ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades y autonomías, y la equidad de género, étnica, racial o territorial, para señalar las más importantes (CEPAL, 2017).

La desigualdad estructural latinoamericana es un problema masivo para sus habitantes, pues el coeficiente de Gini ha caído en 17 países, pero es muy heterogéneo y multifactorial, ya que varía mucho no solo entre los países, sino también dentro de estos, como en el caso de México. Aún y si una cantidad importante de los latinoamericanos ha logrado salir de la pobreza, la mayoría no sale de su situación de vulnerabilidad, en función de esas condiciones estructurales, lo que pone en jaque los esfuerzos de los países por seguir por la ruta de los ODS (Zavaleta, 2019).

Por estas circunstancias, desde que se realizó el lanzamiento mundial de los ODS, en América Latina hay conciencia del rezago relativo en el que se encuentra:

La primera gran lección es que estamos obviamente rezagados en esta agenda. Cuesta admitirlo, pero es la realidad. Comenzamos ya rezagados a cuatro años de haberla logrado. Tenemos grandes retos en cuanto a datos e innovación, tenemos retos importantes de aterrizaje en lo territorial, tenemos retos de financiamiento [...], pero también tenemos grandes retos de las formas en las cuales hacemos y entendemos las transformaciones estructurales que necesitamos para cumplir la agenda, en cómo innovamos, por ejemplo (Zavaleta, 2019).

*Los Objetivos del Milenio* –originalmente ocho– son los predecesores de los actuales 17 ODS, pues se crearon para alcanzarse en 2015. Empero, la implacable realidad empírica ha demostrado que las brechas que esos objetivos pretendían reducir siguen siendo enormes; por ejemplo y a propósito de los temas de interés objeto de análisis, 940 millones de personas viven sin electricidad en el mundo y 663 millones viven sin agua potable. Por este motivo es que se desarrollaron los ODS en términos de una agenda 2030, los cuales no solo representan más objetivos, sino que incluyen mecanismos de medición –indicadores-, lo cual reviste de una importancia capital en las actuales circunstancias (Reinstein, 2019).

La cuestión medular para los países que buscan alcanzar los ODS en sus esfuerzos de política pública remite a la problemática de cómo reducir las brechas sociales, económicas y culturales que impiden un avance más diligente hacia la consecución de aquellos. Si se parte de la base de que existen fuentes reales de financiamiento para ello, está claro que es vital optimizar el uso de los recursos domésticos y usarlos para el desarrollo, movilizar recursos del sector privado mediante una clara definición de las reglas del juego y definir apropiadamente las herramientas de financiamiento que faciliten las inversiones.

En el Banco Mundial (BM), por ejemplo, existen importantes espacios para generar esfuerzos de financiamiento para el desarrollo, siempre y cuando estos estén conectados con los ODS y con el fortalecimiento de los mercados domésticos para generar la riqueza que exige ese desarrollo. Múltiples ejemplos se pueden apreciar en las políticas del BM para promover el desarrollo, en áreas como la concesión de obra pública para la construcción financieramente viable de infraestructura para el desarrollo, o el financiamiento de proyectos de modernización y mejora de los esfuerzos de los países en materia de recurso hídrico o gestión de la energía eléctrica. En suma, sí es posible gestionar recursos para el desarrollo en los organismos financieros internacionales como el BM, y para la gestión de políticas públicas que coadyuven en el cumplimiento de la agenda 2030, y la actividad reguladora de los países puede constituirse en un importante

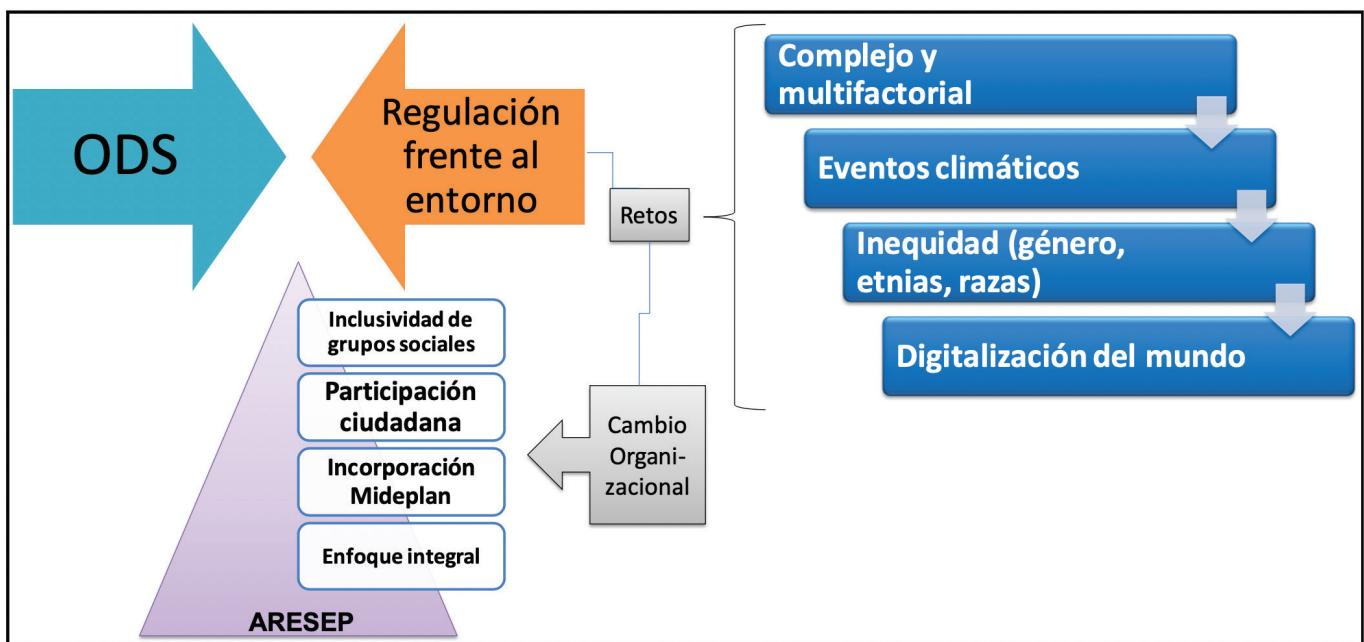
catalizador en el logro de la integralidad que exige este esfuerzo (Reinstein, 2019).

En este contexto, el gerenciamiento estratégico de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) de Costa Rica se enfoca en superar el enfoque puramente regulativo y técnico, para avanzar hacia un modelo de regulación orientado, justamente, hacia la gestión integral del desarrollo. En efecto:

Hemos puesto en esa hoja de ruta que construimos y que muchos en la Aresep también participaron, al usuario en el centro de la regulación y eso a veces suena muy trillado, pero en cada una de las acciones que estamos desarrollando, en la creación de esa cultura organizacional, hemos ido poco a poco calando y creo que hoy en día, después de tres años y unos meses, podemos decir que hemos logra-

do que en la acciones de cada uno de los compañeros y compañeras, eso se logre. Otro elemento importante es regulación con propósito y, ¿cuál propósito? Bueno, el desarrollo humano. Todas las actividades económicas tienen y deberían de tener como último fin, el desarrollo humano de las personas, el crecimiento y desarrollo del país, porque a través de ese desarrollo se logran los encadenamientos productivos, se desarrollan las capacidades de las personas y la economía, lo social y lo ambiental se interactúan, se interrelacionan para lograr el famoso, importante e ideal desarrollo de nuestros países [...]. (Jiménez, 2019).

**Mapa conceptual núm. 1**  
Servicios públicos sostenibles y retos de la regulación (visión panorámica)



Fuente: ICAP (2019).

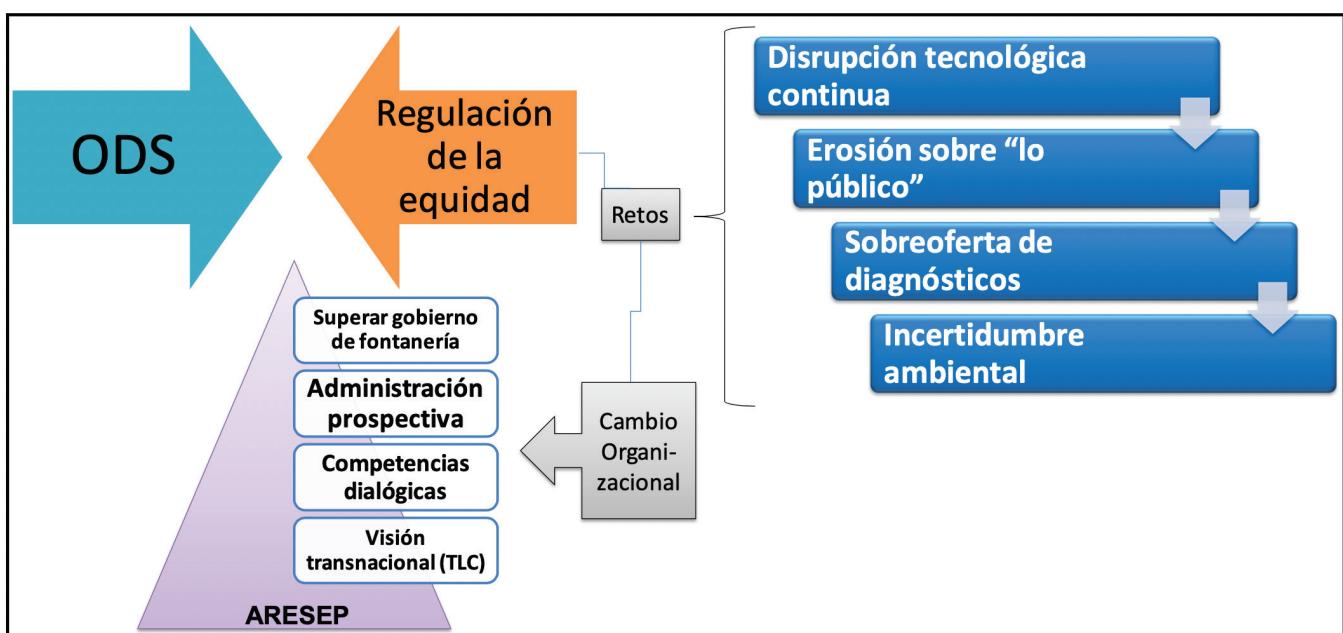
Un análisis comparado de los puntos de vista de especialistas del Banco Mundial (Reinstein, 2019), el PNUD (Zavala, 2019) y ARESEP (Jiménez, 2019) revela que se puede realizar un abordaje heurísticamente sugestivo si se analizan los retos del entorno de los entes reguladores *vis a vis* el requerido cambio organizacional que se requiere para enfrentarlos y, en esta óptica, los expertos involucrados tienen claro cuáles son los retos fundamentales de la actividad reguladora de los países, tal y como se aprecia en el mapa conceptual núm. 1. El reto del cambio organizacional implica anclar a los entes reguladores a una visión integral de gestión –más allá de lo tecnocrático- que sea “usuario-céntrica”, solidaria, con una cultura organizacional

basada en la gobernabilidad corporativa y sin perder de vista la territorialidad de la regulación.

## 2. Análisis comparado: agua, energía y transporte

El examen de los servicios públicos vinculados con el agua, la energía y el transporte, como elementos clave para integrar la actividad reguladora en una perspectiva de desarrollo sostenible, se basó en el análisis comparado de los casos de Perú (Zavala, 2019), Colombia (Osorio G., 2019) y Costa Rica (Mora & Portuguez, 2019).

Mapa conceptual núm. 2  
Servicios públicos sostenibles: regulación del agua (casos de Perú, Colombia y Costa Rica)



Fuente: ICAP (2019).

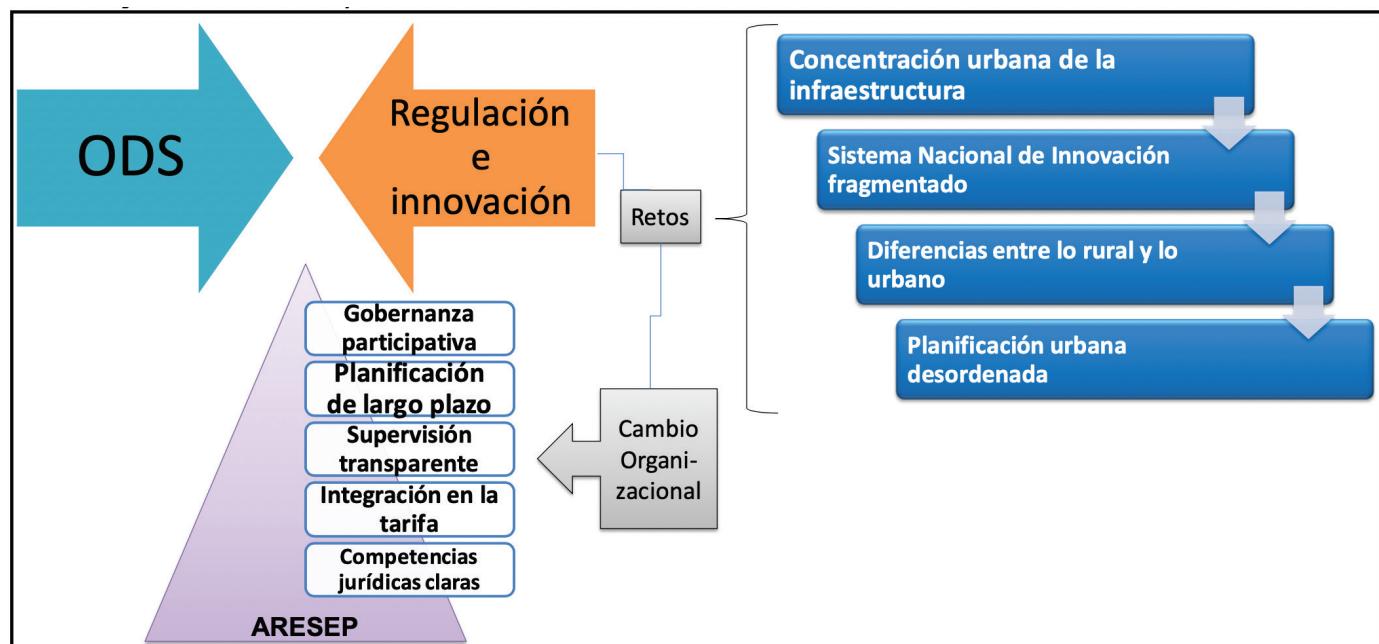
En esta perspectiva, los tres países presentan dificultades importantes en cuanto al esquema de tarifas subsidiadas, tal y como se aprecia en el mapa conceptual núm. 2. Está claro que el nivel de pobreza y el interés de los estados por participar de la construcción de políticas redistributivas *vis a vis* la cuestión del costo económico-financiero, determinan los parámetros del modelo de tarifas subsidiadas de cada país. Perú

tiene problemas más serios vinculados con el tema del acceso del vital líquido por parte de su población; Colombia presenta una visión de Estado de bienestar muy robusta en la materia, aún consagrada en su Ley Fundamental, y Costa Rica ha transitado por un camino más orientado hacia las señales de un mercado que, al final de cuentas, crea una lógica de subsidios invertida, que beneficia a los sectores más acomodados.

En materia energética, el análisis comparado consideró los casos de Costa Rica (Solís, 2019) y los Estados Unidos de Norteamérica (Twitchell, 2019), ambos países con sistemas eléctricos robustos y universales, lo que pone al primero, en esta materia, al nivel de los países desarrollados (Revista Summa, 2019)<sup>4</sup>.

En este contexto, el énfasis se puso en el tema de las redes eléctricas inteligentes (REI), las cuales generan el procesamiento de información para mejorar la eficiencia, seguridad, continuidad y calidad del suministro energético (Valverde, 2019).

**Mapa conceptual núm. 3**  
**Servicios públicos sostenibles: regulación de la electricidad (casos de Estados Unidos de Norteamérica y Costa Rica)**



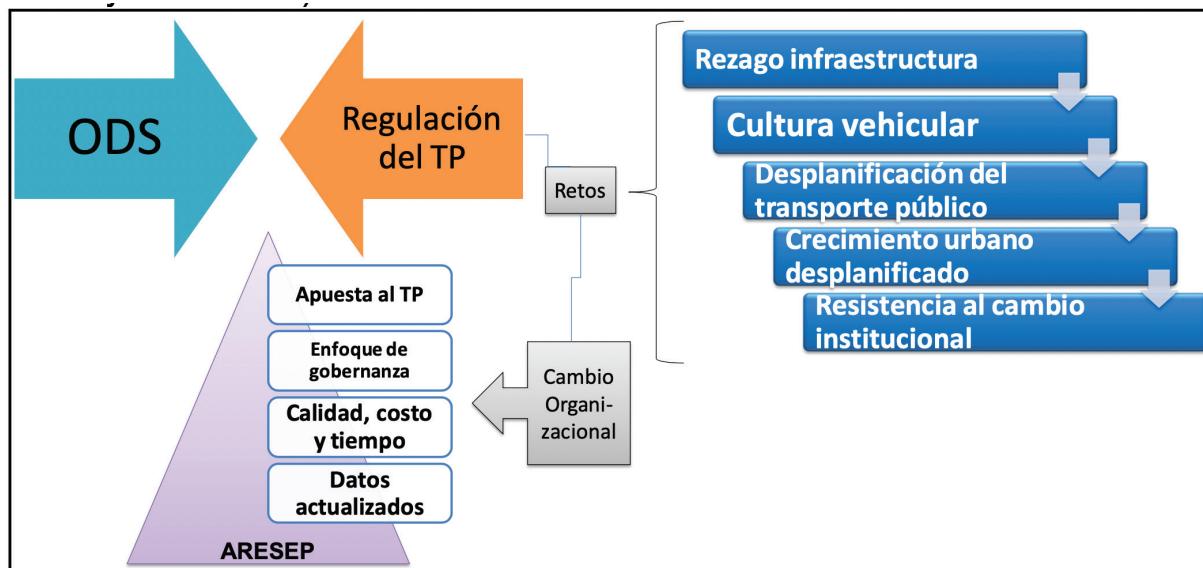
Fuente: elaboración propia.

El análisis comparado de los casos examinados señala una ruta de gestión de las REI que suponen esfuerzos múltiples en diferentes aristas, tal y como se observa en el mapa conceptual núm. 3. Ciertamente, el tema del proceso de información mediante tecnologías afines a este asunto, como los medidores digitales inteligentes que se implementan en Costa Rica, constituye un as-

pecto crucial para avanzar en el tema. Por otro lado, los retos que impone la cuestión del almacenamiento de energía, mediante dispositivos apropiados y económicamente viables –baterías-, como se observa en el caso norteamericano, también representa un eslabón necesario en la ruta hacia las REI.

4 Compárese con: ICE (2017).

**Mapa conceptual núm. 4**  
**Servicios públicos sostenibles: regulación del transporte público**  
**(casos de Brasil y Costa Rica)**



Fuente: ICAP (2019).

Los serios problemas de transporte que enfrentan nuestros países, se examinaron a partir del análisis comparativo entre Costa Rica y Brasil. Para el primer caso, el total colapso vial del país urge soluciones que apuesten al transporte colectivo para deshacer los serios nudos de gobernanza en la materia: racionalización y sectorización del transporte en autobuses, desarrollo de un tren eléctrico rápido y eficiente, movilización en bicicleta y ordenamiento territorial en la GAM y las ciudades, entre otros (Merino, 2019). Paralelamente, en Brasil los usuarios no solo se fijan en cuestiones puramente económicas, sino también en aspectos cualitativos en cuanto a la prestación del servicio, algunos de ellos dependientes de las políticas de regulación, tales como un buen estado de la red vial, facilidades de acceso al servicio, intervalos regulares en su prestación, tiempo de viaje y conexiones múltiples (Mantovani, 2019).

El análisis comparado de los casos de Costa Rica y Brasil, registrado en el mapa conceptual núm. 4, señala un hecho incontrovertible. Hay mucha coincidencia no solo sobre el diagnóstico del problema del transporte público en nuestras sociedades, sino también sobre las rutas de acción

posibles para enfrentarlos desde la perspectiva de los ODS: todos están de acuerdo en que el colapso vial se debe a problemas típicos de los diferentes países, como el uso abusivo del vehículo particular y las grandes limitaciones de infraestructura, en tanto todos coinciden en que la solución viable del problema es el uso ampliado y más asertivo del transporte público.

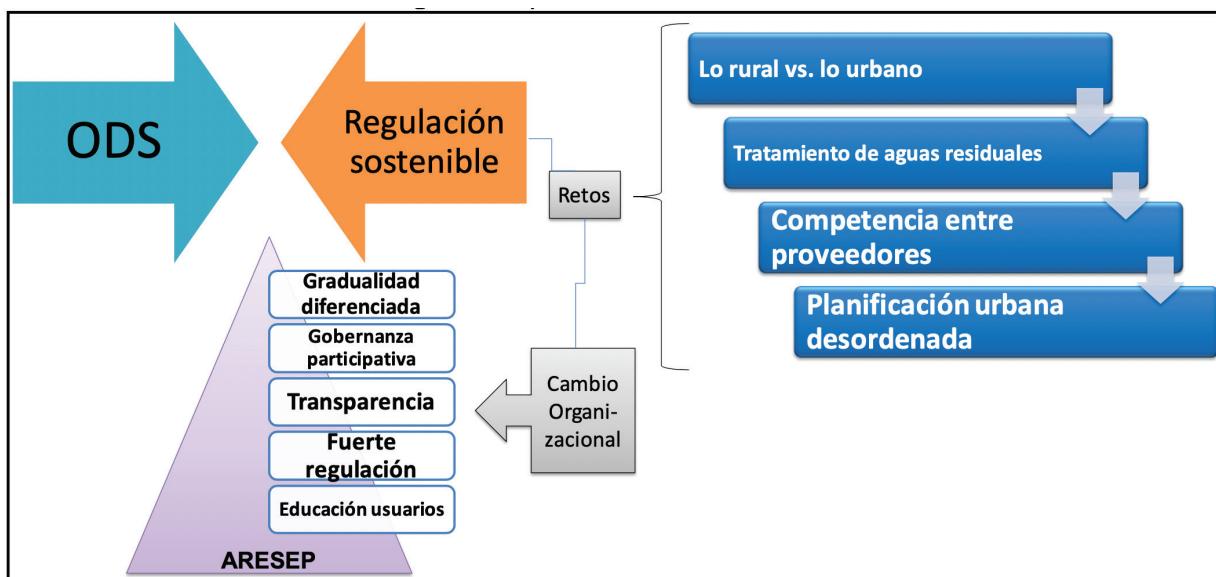
### 3. Ejes transversales en la gestión de los servicios públicos en agua, energía y transporte

Durante el II Congreso regional y I Congreso Nacional sobre servicios públicos sostenibles, se realizó un abordaje comparativo de tres ejes transversales en los tres sectores de interés ya mencionados: *comunidades y las ciudades sostenibles, las acciones por el clima y la industria, innovación e infraestructura*. Para el abordaje del eje de *comunidades y ciudades sostenibles*, se analizaron casos de servicios públicos en tres países: la gestión del agua en Colombia (Osorio G., 2019b), los servicios eléctricos en Guatemala (Rodas, 2019) y el transporte público en Inglaterra (Cuesta, 2019).

El análisis comparado de los casos bajo análisis, según se observa en el mapa conceptual núm. 5, sugiere que en el entorno los retos para crear ciudades y comunidades sostenibles apuntan hacia la consideración de las diferencias entre lo urbano y lo rural, al tratamiento de aguas residuales, la reducción de los efectos dañinos de la competencia –lo más barato no necesariamente es lo mejor en términos de sostenibilidad– y a la

planificación urbana desordenada. En cuanto al cambio organizacional en los entes reguladores, sobresale el esfuerzo por crear modelos graduales en el establecimiento de los estándares –que considere las diferencias–, desarrollar gobernanza participativa, promover la transparencia, apuntalar una regulación con fuertes capacidades y educar a los usuarios.

**Mapa conceptual núm. 5**  
**Servicios públicos sostenibles: ciudades y comunidades sostenibles**  
**(casos de Colombia, Guatemala e Inglaterra)**



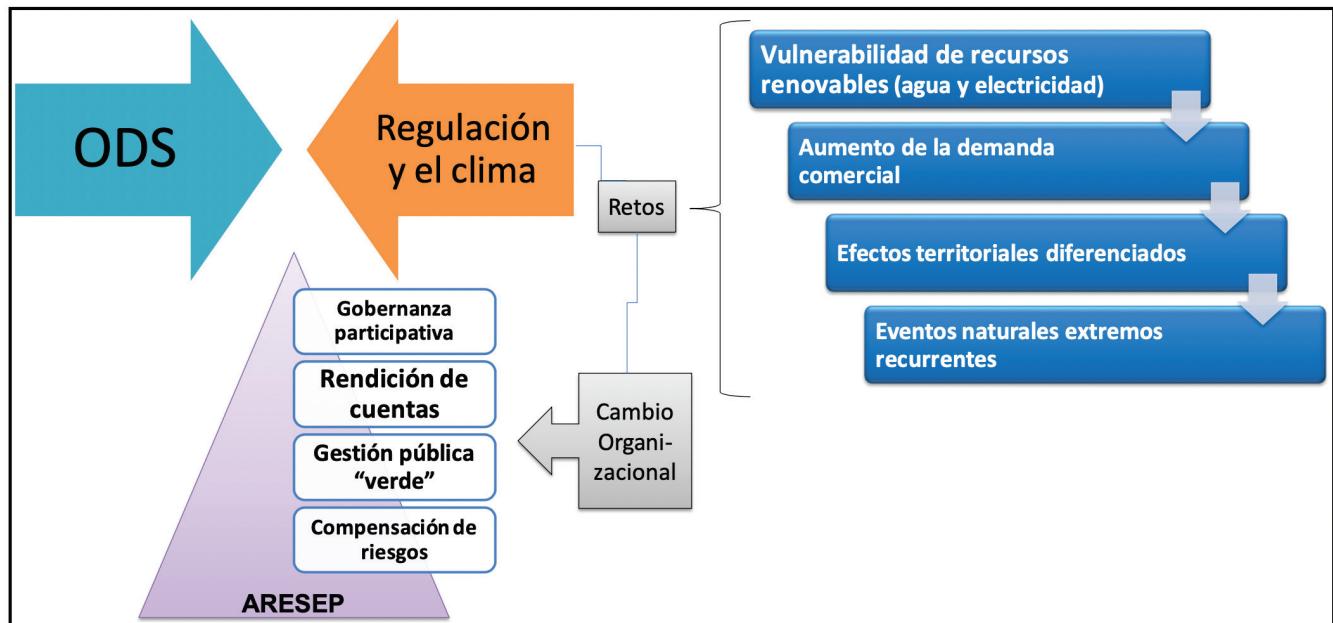
Fuente: ICAP (2019).

En la materia de las *acciones por el clima*, el análisis se concentró en el caso costarricense. El cambio climático es una realidad incontrovertible y uno de los desafíos más importantes de la humanidad; colateralmente, uno de los recursos que más afectación sufre por este problema estructural de nuestro planeta es, de hecho, el agua (Ballesteros, 2019). En este sentido, la apuesta de una gobernanza apropiada en la gestión del agua, para enfrentar los retos del cambio climático, implica una visión integral del problema y una acción que debe desarrollarse desde lo local, con las Asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales (Asadas), los gobiernos locales y otros actores, hasta lo nacional, con el Ministerio de

Ambiente y Energía y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Cañas, 2019).

En materia energética el combate al cambio climático se ve fortalecido por los esfuerzos que ha hecho Costa Rica para lograr una producción eléctrica con fuentes 100% renovables, no obstante que estas fuentes, por excelencia, son más vulnerables al cambio climático, lo que trae retos importantes para sostener una matriz eléctrica limpia, como la incorporación del hidrógeno como una fuente importante de esa matriz (Ángel, 2019).

**Mapa conceptual núm. 6**  
**Servicios públicos sostenibles: acciones por el clima (Costa Rica)**



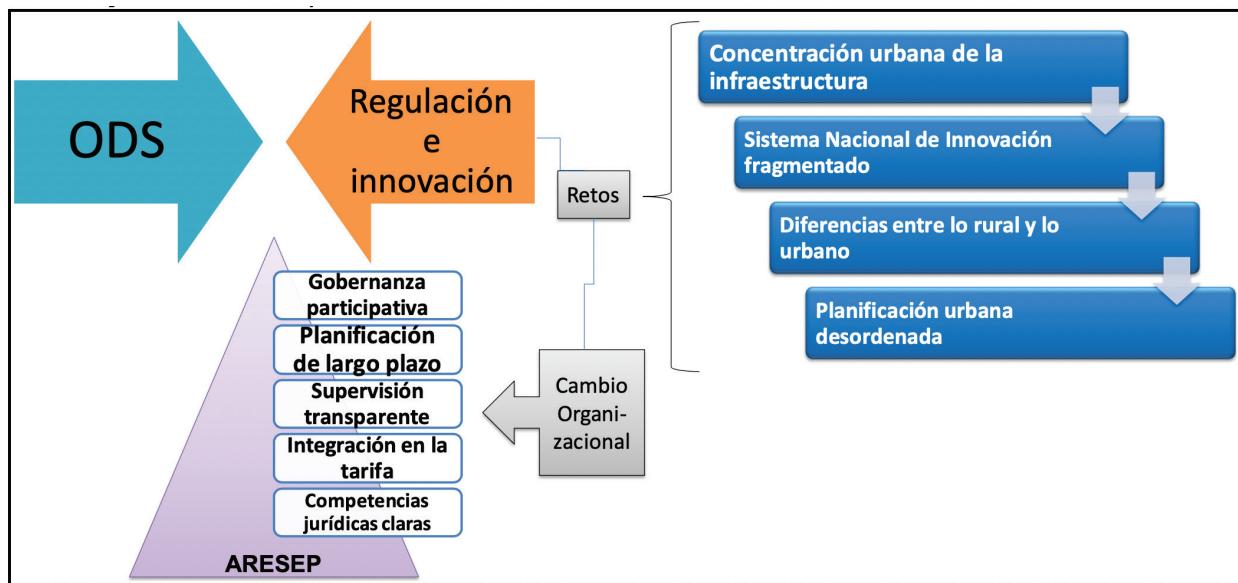
Fuente: ICAP (2019).

Los retos en esta materia de Costa Rica, puede verse en el mapa conceptual núm. 6. Por el lado del entorno, los retos se refieren a la alta vulnerabilidad de recursos claves, como el agua y la electricidad, sobre todo los renovables, frente al cambio climático; el aumento exponencial de la demanda de estos recurso en la parte industrial y comercial, la territorialidad de sus efectos y el paso de la lógica de los desastres de la naturaleza tradicionales a una situación de eventos climáticos extremos recurrentes. Para los organismos reguladores, el fortalecimiento de la gobernanza participativa, interinstitucional y con la sociedad civil parece ser el aspecto crucial, a lo que hay

que sumarle la apuesta por la rendición de cuentas, la visión “verde” de la regulación y la consideración de elementos que impliquen compensar los riesgos y reducir la vulnerabilidad.

En el eje transversal sobre innovación, industria e infraestructura, el análisis comparativo consideró los casos de la gestión del agua en el Perú (Zavala, 2019b), el transporte público en Brasil (Mantovani, 2019b) y la electricidad en Costa Rica (López S. , 2019).

**Mapa conceptual núm. 7**  
**Servicios públicos sostenibles: innovación, industria e infraestructura**  
**(Perú, Brasil y Costa Rica)**



Fuente: ICAP (2019).

La tendencia principal que se observa del análisis comparado de este tema, según se aprecia en el mapa conceptual núm. 7, es la urgencia de fortalecer la gobernanza en la construcción de la política de regulación, ante retos ambientales que denuncian la existencia de una clara concentración urbana de la infraestructura, un sistema nacional de innovación fragmentario, amplias diferencias entre lo rural y lo urbano, y una planificación urbana desordenada. Además de la gobernanza participativa amplia, los entes reguladores deben fortalecer la planificación de largo plazo, considerar la calidad de la supervisión de las obras y la integración del factor infraestructura en las tarifas, así como promover la claridad jurídica de competencias entre los entes considerados.

#### 4.Prospectiva: los retos del futuro

El análisis prospectivo que realizaron especialistas examinados se basó en varios tres temas esenciales relacionados con la regulación de los servicios públicos: *equidad en la gestión*, los *impac-*

*tos del entorno* y los *retos de la regulación*. Sobre el primer componente, la evaluación de los casos consideró la experiencia de Costa Rica (Vargas J. P., 2019) frente a México (Acuña, 2019).

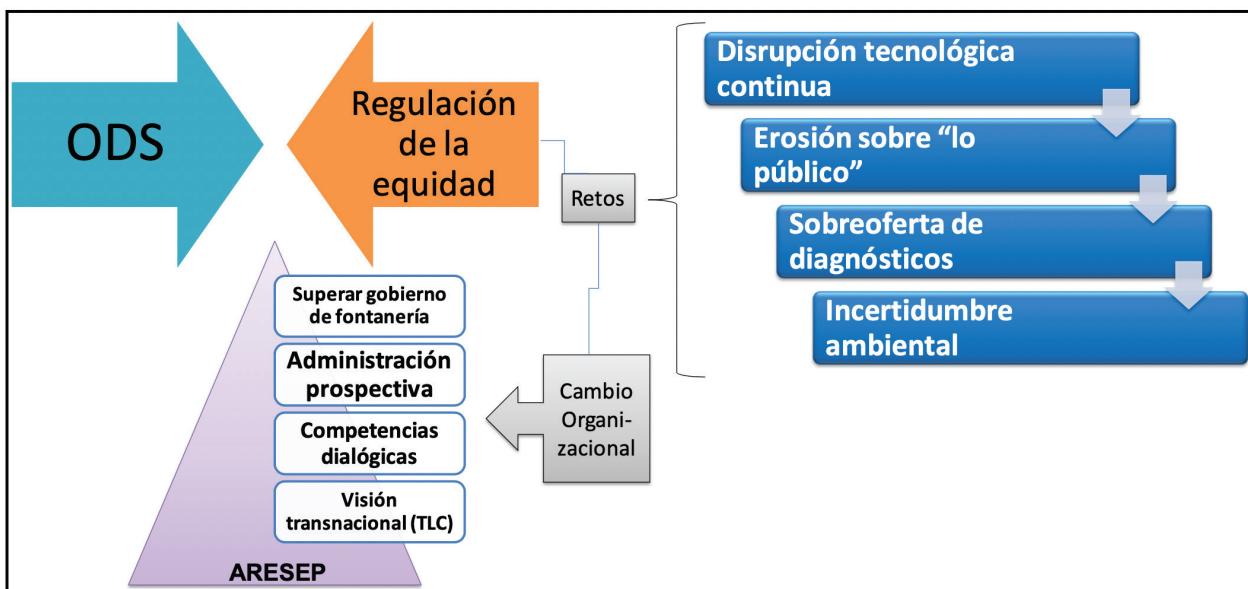
Como se observa en el mapa conceptual núm. 8, el análisis comparado nos indica que las instituciones públicas deben construir certidumbres desde lo hiperdinámico. Muchas veces, el fracaso de la gestión pública se debe a la adscripción de las formas eficientes del pasado para resolver los problemas que impone el futuro, en el momento presente, de tal manera que se desarrolla un *gobierno de fontanería*, de resolución de los malestares de coyuntura, mediante la lógica de los parches. También, el hecho de que en nuestras sociedades tengamos una suerte de sobreoferta de diagnósticos, a veces la toma de decisiones queda entrampada en el pantano de los hechos demasiado descritos, que terminan en una gestión pública de la administración de la crisis, en vez de dar saltos prospectivos que permitan prevenirlas antes que atenderlas (Vargas J. P., 2019).

Es fundamental evolucionar hacia una libertad regulada que produzca a su vez solidaridad en la prestación de servicios públicos, sin la intromisión de órganos no especializados en la labor regulativa. Para ello, es clave el fortalecimiento de la autonomía de los entes reguladores, a propósito de la opinión del Tribunal Europeo, que menciona la

importancia de crear escudos de independencia en dichos órganos públicos. Además, los cambios tecnológicos disruptivos crean retos enormes para la regulación, a propósito de que muchos de ellos permiten superar la lógica de las fronteras nacionales, en un entorno regulado bajo la dinámica del Estado nacional (Ortiz, 2019).

# Mapa conceptual núm. 8

## Servicios públicos sostenibles: prospectiva de la equidad (Méjico y Costa Rica)



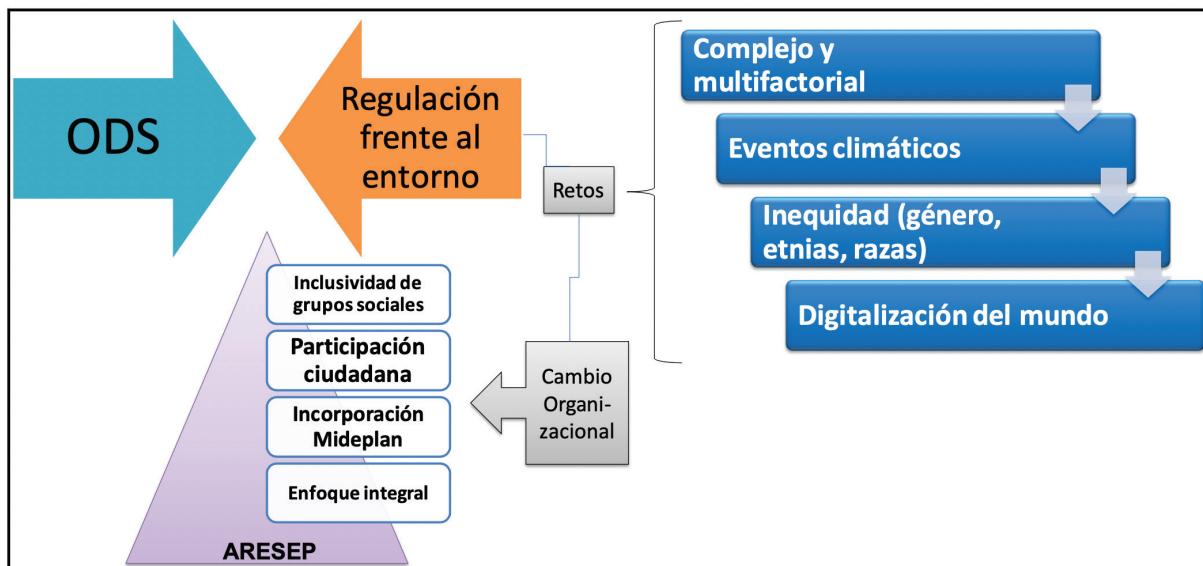
Así las cosas, los retos señalan tres caminos claros. En primer lugar, la necesidad de crear una nueva *gobernanza*, pues la irrupción tecnológica no le pide permiso a nadie para surgir y crecer, por lo que los marcos regulatorios y las políticas públicas deben involucrar a operadores y usuarios –participación ciudadana–, por un lado, y a las múltiples instituciones de los diferentes poderes del Estado, por el otro. En segundo lugar, se requiere regular en tiempos de innovación, más allá del enfoque reactivo tradicional, con usuarios empoderados que no piden permiso para actuar, y con mercados dinámicos, inversores eficientes y disruptores tecnológicos. Por último, se requiere un enfoque de regulación integral, que contemple el aspecto económico, no

solo con el sesgo tarifario y de precios, para evolucionar hacia una regulación de calidad en productos, servicio al cliente y gestión comercial.

En cuanto al impacto en el entorno, el análisis se concentró en el caso costarricense, tal y como se aprecia en el mapa conceptual núm. 9. Elementos como la conexión entre el acceso a servicios públicos vitales, como el agua y la electricidad, y el desarrollo humano integral de los habitantes, señalan que el cambio climático, los factores culturales y la pobreza, al afectar la gestión pública de estos servicios, crean, de hecho, factores que profundizan la desigualdad social (Crespo, 2019).

# Mapa conceptual núm. 9

## Servicios públicos sostenibles: prospectiva frente al entorno (Costa Rica)



Fuente: elaboración propia.

Ante semejantes retos, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) debe articular los esfuerzos y la gestión de la inversión pública con base en la Agenda 2030, para no dejar a nadie atrás, lo cual implica pensar el desarrollo más allá del crecimiento económico, para pasar a una visión integral que considere los aspectos sociales, culturales y ambientales. En el contexto de estas medidas, los desafíos para medir previamente el eventual impacto en las tarifas públicas son múltiples y complejos. Se debe trabajar una política de regulación enfocada hacia la sociedad y la digitalización, debido al rápido cambio tecnológico y la modernización tarifaria, así como la sensibilización con los sectores, con el fin de mejorar la eficiencia de la provisión de bienes y servicios para proteger al consumidor (Soto, 2019).

Los retos de la regulación en nuestros países señalan varias aristas que la comparación de experiencias permite elucidar. Así:

Estos retos se refieren a la gobernanza de los servicios públicos, la adopción de modelos regulatorios más flexibles que puedan adaptarse al impacto del cambio climático,

así como a los efectos de la llegada de tecnologías disruptivas y la implementación de políticas públicas más eficaces. [...] En este contexto, la calidad de las políticas públicas y su gobernanza depende de la voluntad política de los actores estratégicos que participa en cada uno de los 3 sectores<sup>5</sup> para asumir intrasectorialmente e interinstitucionalmente los retos que plantean los tiempos [...] (ICAP, 2018, pág. 7).

Para el ente regulador hondureño, el reto fundamental es, naturalmente, que las instituciones, los estados y la sociedad deben atreverse a desarrollar un nuevo enfoque de la regulación que ponga a la tecnología al servicio de los ciudadanos en cuanto al acceso de los servicios, a partir de los ODS (Salgado, 2019). Por su parte, para la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia, la actividad reguladora debe entenderse desde la perspectiva de la equidad en los servicios públicos, para promover la redistribución y

5 Se refiere a tres sectores objeto de regulación que fueron abordados en el congreso: agua, energía y transporte.

solidaridad en función de las personas de menores ingresos; así como la gestión de un trabajo en equipo que cree gobernanza apropiada para enfrentar los retos del futuro. (Osorio G., 2019c).

Para Superintendencia de la Asociación Nacional de Transporte Público de Sao Paulo, Brasil, los servicios públicos requieren de políticas públicas integrales porque son sumamente sensibles para la población. Por ello la ciudad es parte del proceso que va a garantizar a los usuarios los atributos del transporte público que exigen los usuarios, pues si está congestionada, no hay espacio físico, ni integración tarifaria, por lo que no va a haber la calidad que todos merecen (Mantovani, 2019c).

Para el Regulador General de Costa Rica, ahora se puede tener una visión multinacional, sobre la función que desempeñan las tecnologías y otros factores en la actividad reguladora. El problema central es que en los organismos reguladores se tiene una visión bastante rígida de los procesos, pero lo que se requiere un cambio en la cultura organizacional para modificar las cosas en beneficio de la población (Jiménez, 2019b).

## Reflexiones finales

El análisis de los datos recabados en este ensayo nos comina a entender el vínculo entre las *organizaciones* como *constructo sociotécnico*, en este caso, los entes reguladores, y el entorno, como expresión de la *complejidad socioeconómica y cultural* de las sociedades contemporáneas, con el que tienen que lidiar las empresas, instituciones y organismos intermedios (Etkin, 2011).

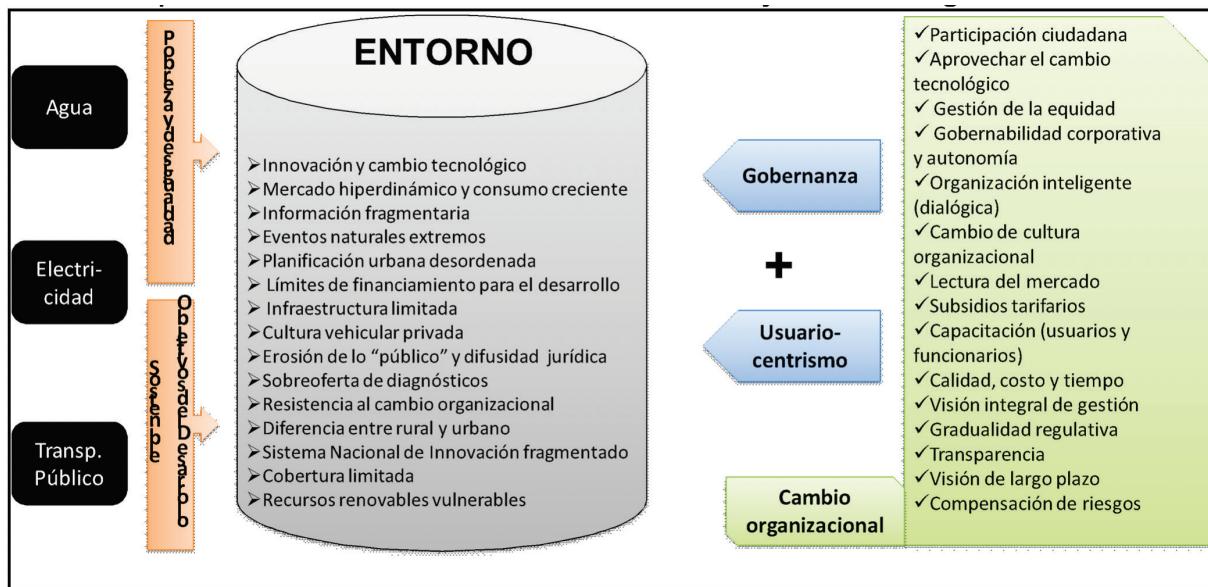
Como constructos sociotécnicos, las organizaciones deben visualizarse a partir de su dimensión tecnocrática y sistemática, por un lado, y de aspectos sociopolíticos e intersubjetivos, por el otro (Zúñiga, 2017). En cuanto a lo primero, las organizaciones crean mecanismos estandarizados de gestión que permiten simplificar y adecuar procesos teleológicamente, con el fin de cumplir con su visión, misión, valores y objetivos organizacionales. Acá entra a jugar la tecnología, la jerarquía y las herramientas de gestión más despersonalizadas y estandarizadas de la administración.

Para los organismos reguladores, estos conceptos son centrales si se quiere atender una clara transformación gerencial que permita atender los enormes retos que se le presentan en un entorno altamente complejo. A partir de ello y sobre la base de lo que se ha sistematizado en este artículo, está claro que hay dos componentes ambientales que podemos identificar como factores estructurales de alto impacto en la reconversión del organismo regulador hacia un enfoque de gestión de la complejidad: los *Objetivos del Desarrollo Sostenible* planteados a escala planetaria y la *desigualdad y pobreza estructural* que campea en el subcontinente latinoamericano.

Con base en estos elementos, en el mapa conceptual núm. 10 se pueden observar todos los retos señalados por los expertos y funcionarios indagados, entendidos como factores clave de la *complejidad ambiental*, y los cambios de gerencia que requieren los organismos reguladores para enfrentar la gestión de la complejidad como *constructos sociotécnicos*.

## Mapa conceptual núm. 10

### Servicios públicos sostenibles: retos del entorno y cambio organizacional



Fuente: ICAP (2019).

Como se puede observar, mientras los ODS y la *pobreza y desigualdad estructural* de América Latina son los condensadores clave del entorno para articular el cambio organizacional requerido, en tanto el enfoque integral de gobernanza y una *visión centrada en el usuario* son los comutadores centrales para coordinar dicha transformación en los organismos reguladores, desde adentro. Con base en estos elementos, hemos detectado 15 tendencias centrales en el entorno, a partir de los sujetos examinados, que se derivan operacionalmente de los dos primeros señalados, y en función de los tres sectores objetos de regulación analizados en el ejercicio: agua, electricidad y transporte público.

Finalmente, es importante que en el futuro los organismos reguladores pongan más énfasis en la relación conceptual entre la organización – entes reguladores – y el entorno –retos–, como elementos claves para clarificar la realidad por la que atraviesan *vis a vis* el cumplimiento de los ODS. Deben insistir en el problema del cambio organizacional que supone el tránsito de un ente de vocación primordialmente tecnocrática, como al parecer ha predominado hasta la fecha, a uno orientado hacia una gestión sociotécnica,

más integral y multifactorial, e insistir en el concepto de gobernanza en la actividad reguladora, como eje analítico clave de todo este esfuerzo.

## Referencias bibliográficas

Acuña, M. (21 de Octubre de 2019). Conferencia. Retos y desafíos para la regulación del siglo XXI: equidad en los servicios públicos. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Agüero, J. (21 de Octubre de 2019). Transporte. Recuperando la preferencia del ciudadano por el transporte público. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- Ángel, A. M. (22 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Acciones por el clima: prioridad de la protección del ambiente en los servicios públicos. Conferencia. Descarbonización del trasnporte: ecosistemas de hidrógeno. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Ballesteros, M. (22 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Acciones por el clima: prioridad de la protección del ambiente en los servicios públicos. Conferencia. Gobernanza del agua. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles. Desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Cañas, I. (22 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Acciones por el clima: prioridad de la protección del ambiente en los servicios públicos. Conferencia. Energía: impacto del cambio climático en un sistema eléctrico 100% renovable. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- CEPAL. (8 de Junio de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Cepal.org: <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-presentara-mexico-informe-anual-comportamiento-comercio-exterior-america-latina>
- Crespo, C. (23 de Octubre de 2019). Conferencia. Desafíos de las políticas públicas para las acciones por el clima. Participación de la Defensoría de los Habitantes de la República. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles. Desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Cuesta, R. (21 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Ciudades y comunidades sostenibles: los servicios públicos son la base de la sostenibilidad de las ciudades. Conferencia. Transporte: la sectorialización del transporte público. Modalidad autobús. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Etkin, J. (2011). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. Buenos Aires: Gránica.
- ICAP. (2018). *I Congreso Nacional de la regulación 2018. La calidad como un derecho ciudadano. Informe final*. San José: Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- ICAP. (2019). *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios Públicos Sostenibles: desafíos de la regulación. Informe final*. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica. San José: Instituto Centroamericano de Administración Pública .
- ICE. (2017). *Índice de cobertura eléctrica 2017*. ICE, Planificación y desarrollo eléctrico. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- Jiménez, R. (22 de Octubre de 2019). Conferencia. Modelo regulatorio y equidad en los servicios públicos. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- nibles: desafíos de la regulación. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Jiménez, R. (23 de Octubre de 2019b). Reflexiones finales. Reguladores de la región en los servicios de energía, agua y transporte. Aporte del Regulador General de Costa Rica. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Jofré, A. (1999). *Enfoques gerenciales modernos. Análisis actualizado de cada enfoque y factores críticos para su aplicación*. San José: Delphi de Costa Rica.
- Lascaris, T. (Mayo-Agosto de 2002). Estructura organizacional para la innovación tecnológica. El caso de América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*.
- León, M. (21 de Octubre de 2019). Conferencia. Agua. Avances en la equidad del servicio público: política de subsidios en el servicio de agua potable y saneamiento. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- López, A. (21 de Octubre de 2019). Conferencia inaugural. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- López, S. (23 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Industria, innovación e infraestructura: impulso al crecimiento de la capacidad productiva. Conferencia. Planta virtual: viabilidad en el sector eléctrico costarricense. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Congreso regional. *Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Mantovani, L. C. (21 de Octubre de 2019). Transporte. Recuperando la preferencia del ciudadano por el transporte público. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Mantovani, L. C. (23 de Octubre de 2019b). Ejes transversales. Industria, innovación e infraestructura. Impulso al crecimiento de la capacidad productiva. Conferencia. Transporte intermodal en la ciudad. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Mantovani, L. C. (23 de Octubre de 2019c). Reflexiones finales. Reguladores de la región en los servicios de energía, agua y transporte. Aporte del Superintendente de la Asociación Nacional de Transporte Público de Sao Paulo, Brasil. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Merino, L. (21 de Octubre de 2019). Transporte. Recuperando la preferencia del ciudadano por el transporte público. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- Mora, D., & Portuguez, C. (2019). *Agua para consumo humano por provincias y saneamiento por regiones manejadas en forma segura en zonas urbanas y rurales de Costa Rica al 2018*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados / Laboratorio Nacional de Aguas.
- Mora, M. (21 de Octubre de 2019). Conferencia. Retos y desafíos para la regulación del siglo XXI: equidad de los servicios públicos. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Ortiz, L. (21 de Octubre de 2019). Conferencia. Retos y desafíos para la regulación del siglo XII: equidad en los servicios públicos. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Osorio, G. (22 de Octubre de 2019). Conferencia. Agua. Avances en la equidad del servicio público: política de subsidios en el servicio de agua potable y saneamiento. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).
- Osorio, G. (21 de Octubre de 2019b). Ejes transversales. Ciudades y comunidades inteligentes: los servicios sostenibles son la base de la sostenibilidad de las ciudades. Conferencia. Agua. Políticas apropiadas en materia de agua y saneamiento para la sostenibilidad de las ciudades y comunidad. *II Congreso nacional y I Congreso Regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Osorio, G. (23 de Octubre de 2019c). Reflexiones finales. Reguladores de la región en los servicios de energía, agua y transporte. Aporte del Comisionado experto de la Comisión de Regulación del Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Reinstein, D. (23 de Octubre de 2019). Conferencia. Objetivos del milenio: principales brechas y desafíos. *II Congreso Nacional y I Congreso Regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Revista Summa. (4 de Junio de 2019). Costa Rica alcanza generación eléctrica más alta de su historia. *Revista Summa*.
- Rodas, C. (21 de Octubre de 2019). Ejes transversales. Ciudades y comunidades sostenibles: los servicios públicos son la base de la sostenibilidad de las ciudades. Conferencia. Energía: medición inteligente y autoproducción. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.
- Salgado, G. (23 de Octubre de 2019). Reflexiones finales. Reguladores de la región en los servicios de energía, agua y transporte. Aporte del Comisionado de la Comisión Generadora de la Energía Eléctrica de Honduras. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

- tenibles: desafíos de la regulación. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Shwaninger, M. (2000). Managing Complexity. The Path Toward Intelligent Organizations. *Systemic Practice and Action Research*, 13(2), 207-239.
- Solís, Y. (23 de Octubre de 2019). Energía. Redes inteligentes y almacenamiento de energía: desafíos del sector eléctrico. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Soto, L. D. (23 de Octubre de 2019). Conferencia. Desarrollos de las políticas públicas para las acciones por el clima. Participación del Viceministro de Planificación y Política Económica. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Therborn, G. (2012). *The World. A Beginner's Guide*. Malden, MA, USA: Polity Press.
- Troya, J. V. (21 de Octubre de 2019). Conferencia inaugural. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. (A. R. Públicos, Ed.) San José, San José, Costa Rica.
- Twitchell, J. (23 de Octubre de 2019). Energía. Redes inteligentes y almacenamiento de energía: desafíos para el sector. *I Congreso nacional y II Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.
- Valverde, G. (23 de Octubre de 2019). Energía. Redes inteligentes y almacenamiento de energía: desafíos para el sector eléctrico. *II Congreso Nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Vargas, J. P. (21 de Octubre de 2019). Conferencia. Retos y desafíos para la regulación del siglo XXI: equidad en los servicios públicos. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Vargas, O. (21 de Octubre de 2019). Transporte. Recuperando la preferencia del ciudadano por el transporte público. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Zavala, J. M. (22 de Octubre de 2019). Conferencia. Agua. Avances en la equidad del servicio público: política de subsidios de agua potable y saneamiento. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Zavala, J. M. (23 de Octubre de 2019b). Ejes transversales. Industria, innovación e infraestructura: impulso al crecimiento de la capacidad productiva. Conferencia. Infraestructura básica necesaria en cantidad y calidad para el agua y el saneamiento de la región. *II Congreso nacional y I Congreso regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San

- José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Zavaleta, D. (21 de Octubre de 2019). Conferencia: Objetivos de Desarrollo Sostenible. *II Congreso Nacional y I Congreso Regional. Servicios públicos sostenibles: desafíos de la regulación*. San José, San José, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica.
- Zúñiga, C. (Julio de 2017). Gerencia política: hacia una nueva conceptualización del poder en las organizaciones. (UNED, Ed.) *Revista Nacional de Administración*, 7-22.





# **La gestión ambiental municipal y sus efectos en el desarrollo sostenible**



# La gestión ambiental municipal y sus efectos en el desarrollo sostenible

## Investigador

Gabael Armas Vallejos<sup>1</sup>,  
Universidad Nacional de  
Costa Rica

Recibido: 10 de enero de 2020

Aceptado: 11 de marzo de 2020

## Resumen

La Agenda Local 21 y la Agenda 2030 sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecen que la gestión ambiental sostenible debe gestarse en conjunto con la ciudadanía. Se destaca el rol de la gestión ambiental municipal evidentes en el Plan de Desarrollo Municipal, mejorando a gestión integral de la municipalidad y el bienestar del municipio. La metodología de Clusters del PNUD (2017) podría ayudar a mejorar la planificación de la gestión ambiental municipal. Las Asociaciones Nacionales de Municipios en la región SICA, deberían instar a las municipalidades a implementar planes estratégicos que incorporen los ODS y establezcan procesos de evaluación de impacto ambiental, basados en indicadores de gestión. El SICA y el ICAP han de posicionarse en tales dimensiones de las políticas públicas.

**Palabras claves:** Planificación; Sostenibilidad Ambiental; Municipio; Desarrollo Local.

## Abstract

The 2030 Agenda on Sustainable Development Goals establish that sustainable environmental management must be citizen-driven. It denotes the role of local government environmental management in the Municipal Development Plan, by comprehensively improving the management and the population well-being. The PNUD cluster methodology (2017) could help improve local government management, encouraged by its regional Associations (SICA) in the task of implementing ODS and impact evaluation processes. SICA and ICAP must lead these dimensions of public policy.

**Keywords:** Planning; Environmental sustainability; Local Government; Local development.

1 Investigador. Licenciado en Administración con énfasis en Gestión Financiera y Máster en Gerencia del Comercio Internacional. Ex Director de la Escuela de Administración de la Universidad Nacional, donde se desempeña actualmente como Profesor. Estudiante del Doctorado en Dirección de Empresas de la Universidad de Valencia, España, donde concluyó el Diploma de estudios avanzados (DEA).

## **1. Introducción:**

En el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la agenda 2030, la gestión ambiental municipal juega un papel muy importante si se considera que el verdadero desarrollo se logra desde lo local a lo global. En el presente trabajo se tratará de dar respuesta a la pregunta: ¿Porqué, es importante la gestión ambiental municipal a nivel local?

Para ello se estudiará la agenda local ambiental de cara al cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible, desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental local, tratando de conocer las principales preocupaciones ambientales a nivel local en la región SICA. Adicionalmente se trata de conocer la perspectiva de la sostenibilidad ambiental local en la región SICA, en donde la planificación de la sostenibilidad ambiental y la institucionalidad local es fundamental como etapa previa para sentar las bases para la construcción de los planes de desarrollo ambiental de las Asociaciones Nacionales de Municipios en la región SICA.

Finalmente se dan a conocer algunas experiencias exitosas en gestión ambiental a nivel municipal en la región Centroamericana, culminando con la experiencia específica del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en la gestión ambiental local, en donde se conoce su aporte a la formación de gestores ambientales a nivel municipal, con el caso concreto del desarrollo del mecanismo de blindaje climático de infraestructura pública a nivel municipal.

### **La gestión ambiental pública a nivel local**

En las últimas décadas se ha venido planteando una preocupación ambiental global, en un contexto de desaceleración económica, creciente desigualdad social, en gran medida, producto de los efectos del cambio climático.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) han hecho manifiesto su preocupación haciendo un llamado a sus 193 países miembros a consensuar acciones tendientes a mitigar progresivamente el impacto del cambio climático.

Para la CEPAL (2016) el lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental que son característicos de nuestra realidad actual presentan desafíos sin precedentes para la comunidad internacional. En este sentido, dicho ente menciona que la opción de continuar con los mismos patrones ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo actual en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo.

Por lo anterior, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, nace de la imperiosa necesidad de establecer una visión transformadora hacia un desarrollo económico, social y ambiental sostenible

Menciona la CEPAL (2016), que esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, tales como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todas las personas, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario establecer políticas públicas ambientales orientadas a garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas, de manera tal que habrá que adaptar la legislación y la gestión ambiental a nivel local, con base en las nuevas necesidades, respetando las particularidades de cada zona, país, o región. Por ello, es de suma importancia entender cuál es el rol que deben jugar los municipios a nivel local, ante los nuevos desafíos plasmados en la Agenda 2030.

Se esperan grandes desafíos en la búsqueda de un verdadero desarrollo sostenible, por ejemplo: la protección de los ecosistemas, conciliar el

desarrollo económico y la protección del medio ambiente, la formación técnica y administrativa de los gestores o tomadores de decisiones que son vinculantes con la sostenibilidad ambiental, por mencionar algunos de ellos.

Indudablemente la gestión que realizan las personas (Concejales, Alcaldes, Vice-Alcaldes, Síndicos, Jefaturas municipales, entre otros) a nivel local es vital en el contexto actual y futuro, ya que son quienes llevan a cabo el proceso de toma de decisiones políticas y administrativas, y quienes deben dar la rendición de cuentas en cuanto al cumplimiento, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipal, en donde el tema ambiental es un componente estratégico. Es por lo anterior que, en el presente trabajo, se pretende dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Por qué es importante la gestión ambiental a nivel local?

## **2. Importancia de una gestión ambiental en el nivel local**

Las municipalidades deben jugar un rol muy importante como puente, o como ente articulador e impulsor de políticas ambientales a nivel local, procurando que la gestión ambiental del municipio tenga la capacidad de enfrentarse a grandes desafíos en la búsqueda de un verdadero desarrollo sostenible, por ejemplo: la protección de los ecosistemas, conciliar el desarrollo y la protección del medio ambiente, la formación técnica y administrativa de los gestores o tomadores de decisiones que son vinculantes con la sostenibilidad ambiental. Indudablemente la gestión que realizan las personas en el territorio es vital en el contexto actual y futuro.

La Agenda Local 21, surge en 1992 (Río de Janeiro), como resultado del acuerdo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Es un instrumento de gestión y planificación para la sostenibilidad, busca realizar un diagnóstico o evaluación ambiental y elaborar de un Plan de Acción que responda a los problemas identificados en el diagnóstico. En ella se establecen los siguientes principios:

- Compromiso político: busca firmar documentos como el compromiso de Aalborg o crear una Declaración Local de Participación ciudadana, creando instrumentos para hacer efectiva la participación ciudadana en temas de interés del municipio
- Diagnóstico: se diagnostican los problemas de sostenibilidad en las comunidades
- Elaboración de acciones: diseñar el plan, objetivos y estrategias para mejorar los problemas diagnosticados por la comunidad.
- Ejecución: se llevan a cabo las acciones previstas en el plan estratégico.
- Evaluación: se da un proceso de evaluación y seguimiento al plan y se verifica el cumplimiento de los objetivos.

Uno de los grandes retos que tienen los municipios en la región centroamericana, es cómo lograr armonizar los principios de la Agenda local 21 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera tal que queden plasmados en los planes, proyectos o programas de gestión ambiental de cada territorio, que busquen la justicia social y económica, y la sostenibilidad del municipio, respetando sus diferencias y particularidades.

Desde la perspectiva de la Agenda Local 21, la gestión municipal sostenible, debe gestarse en conjunto con la ciudadanía, buscando sinergia entre el ámbito social, económico y medioambiental, desde una perspectiva local.

En el caso de los municipios Costa Rica, un ejemplo es el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal 2013-2017 de la Municipalidad de Belén que cuenta con un área estratégica denominada gestión ambiental (ver figura 1).

**Figura 1.**  
**Áreas estratégicas del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal 2013-2017**  
**de la Municipalidad de Belén**



Fuente: Plan estratégico 2013-2017 Municipalidad de Belén.

Como objetivos específicos, el área estratégica de gestión ambiental de la Municipalidad de Belén establece lo siguiente:

- Monitorear ambientalmente el cantón e implementar las acciones estratégicas correctivas de competencia municipal
- Implementar el Plan ProAgua, el Plan ProAire, el Programa de gestión Integral de Residuos Sólidos Ordinarios del Cantón de Belén.
- Asegurar las áreas de protección y áreas verdes.
- Incorporar la promoción cultura ambiental como eje transversal.

- Coordinar acciones con las instituciones, ONG's, Federación de Municipalidades de Heredia, empresa privada y otros colaboradores, para tener un desarrollo sostenible de la mano con el ambiente.

Según el informe de labores del año 2017 de la Municipalidad de Belén, entre algunos logros obtenidos del eje estratégico ambiental, están:

**Cuadro 1.**  
**Principales logros: Eje estratégico gestión ambiental**  
**Municipalidad de Belén, 2017**

| <b>Proyecto</b>  | <b>Logro obtenido</b>  |
|--|--|
| Plan de manejo del arbolado del cantón de Belén.   | Se tuvo un inversión de 3,700,000 colones.   |
| Programa de bandera azul ecológica   | Con una recuperación de 35 toneladas de materiales valorizables.   |
| Proyecto aulas ambientales(cursos, talleres y programas educacionales)   | Participaron 8300 personas durante el año 2017.  |
| Pago de servicios ambientales y parque recreativo la Asunción:   | Con el objetivo de proteger la naciente los Zamora, se invirtieron 9,800,000 colones en cámaras de seguridad y luminaria. Han visitando el parque como mínimo 5000 personas al año.  |
| Plan Municipal para el uso racional de los recursos (PLAMUR) y Programa bandera azul ecológica:  | En el 2017 la Municipalidad de Belén fue galardonada por el Ministerio de Ambiente y Energía como institución con Excelencia Ambiental en su ejecución del Plan de Gestión Ambiental Institucional (PGAI).   |
| Plan Regulador   | Se incorpora el mapa de vulnerabilidad hidrogeológica con el método DRASTIC, en el mapa de afectaciones y restricciones, incluye información oficial de la Comisión Nacional de Emergencias -CNE (amenazas naturales y potenciales), afectaciones de pozos y nacientes y la legislación vigente. Dicho instrumento se aplica en las certificaciones de uso suelo, permisos de construcción, entre otras gestiones. |
| Proyecto Monitoreo ambiental del Cantón de Belén   | Se atendieron 200 casos, con un 95% de efectividad en la resolución.   |
| Proyecto Observatorio Ambiental para el control permanente de la calidad del aire y de los ríos del cantón (UNA- Municipalidad de Belén) | Se desarrollaron recolecciones de muestras de calidad de aire y afluentes. Inversión: 5,000,000 de colones.  |

Fuente: Informe de labores 2017, Municipalidad de Belén.

Como se puede observar la municipalidad de Belén, le da mucha importancia a la gestión ambiental, respondiendo de esta forma a los compromisos adquiridos por los países en la Agenda Local 21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente los relacionados con eficiencia energética, la salud, acceso al agua y la educación de calidad; además de eliminar las fuentes de energía fósil contaminantes.

## **2.1. La agenda local ambiental de cara al cumplimiento de: Los objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocidos como Objetivos Mundiales, fueron fijados para el periodo 2015- 2030, por las Naciones Unidas, a raíz de la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Cabe destacar que en el informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) presentado por las Naciones Unidas, se plantea que, a pesar de alcanzar logros significativos en muchas de las metas de los ODM en todo el mundo, el progreso ha sido desigual entre las diversas regiones y los países, dejando enormes brechas como, por ejemplo:

- Las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial se han incrementado en más de 50% desde 1990.
- Las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas.
- Las mujeres también tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres.
- Se estima que se han perdido 5,2 millones de hectáreas de bosques en el año 2010.
- Descenso en la disponibilidad de los recursos marinos según sus límites ecológicos seguros, desde 90% en 1974 a 71%, en 2011.
- En las regiones en desarrollo, los niños del 20% de los hogares más pobres tienen más del doble de probabilidades de sufrir retrasos de crecimiento que los del 20% más rico.
- La escasez de agua afecta al 40% de las personas en el mundo y se proyecta que esta cifra aumente.

- Millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos.
- A pesar del enorme progreso, incluso en la actualidad, unos 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre.

En este contexto, emerge la agenda para el desarrollo sostenible, que incluye un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible para el periodo 2015-2030; estos comprenden una agenda inclusiva que tiene como objetivo hacer un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Los ODS están enfocados a poner fin al hambre, mejorar la nutrición, eficiencia energética, la salud, acceso al agua y la educación de calidad; además de eliminar las fuentes de energía fósil contaminantes. A esto hay que sumarle la afectación del cambio climático y la degradación ambiental, que directa o indirectamente condicionan el desarrollo integral de las personas, especialmente las más vulnerables a la pobreza y el desamparo.

En este contexto, la importancia que revisten los ODS, para la región Centroamericana, para Costa Rica, los gobiernos locales, y para la sociedad en general, es que cualquier acción tendiente a impactar favorablemente el ambiente, contribuye a ir paulatinamente erradicando la pobreza, cualquier tipo de desigualdad y mejora la calidad de vida del mundo.

En el caso de Costa Rica, mediante decreto ejecutivo No. 40203 PLAN RE-MINAE, firmado el 15 de febrero del año dos mil diecisiete, se establece el esquema institucional para organizar, articular, planificar, implementar, financiar y dar seguimiento los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es así como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en calidad de Secretaría Técnica de los ODS, en el 2017, emite un documento denominado "Gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", que

representa un breve diagnóstico sobre el proceso de los ODS, en donde se establece la estructura organizacional para la implementación

y seguimiento de los ODS del Estado de Costa Rica, tal y como se presenta en la figura No.2.

**Figura 2.**  
**Estructura organizacional para la implementación y seguimiento de los ODS**  
**del Estado de Costa Rica**



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Secretaría Técnica de los ODS. La Gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Costa Rica, 2017.

La estructura organizacional para la implementación y seguimiento de los ODS de Costa Rica, mostrada en la figura anterior, es muy importante porque queda claramente establecido el rol que les compete a los Gobiernos Locales en la estrategia nacional para el bordaje de la agenda ambiental 2030. Nótese que, a nivel de la participación sectorial, los Gobiernos Locales son muy importantes en la ejecución, implementación y desarrollo de los ODS, por tanto, desde el punto de vista de desarrollo local es evidente que las municipalidades deben ser protagonistas en el proceso de articulación, coordinación e integración de todos los sectores que convergen en el territorio ya que ahí es donde se implementan las políticas públicas emanadas del Consejo de Alto nivel.

Desde la óptica de que todos somos responsables de realizar acciones para la mitigación del cambio climático, los líderes municipales (Concejales y Alcaldes), deben estar conscientes sobre la importancia de cumplir con los principios del Pacto Mundial, para ello es menester que se planteen una serie de interrogantes como: ¿Cuál será el aporte de los Gobiernos locales al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible? ¿En qué beneficia a los municipios, contribuir al desarrollo sostenible? ¿Se pueden alinear los objetivos estratégicos de la municipalidad con los objetivos de la Agenda 2015-2030?

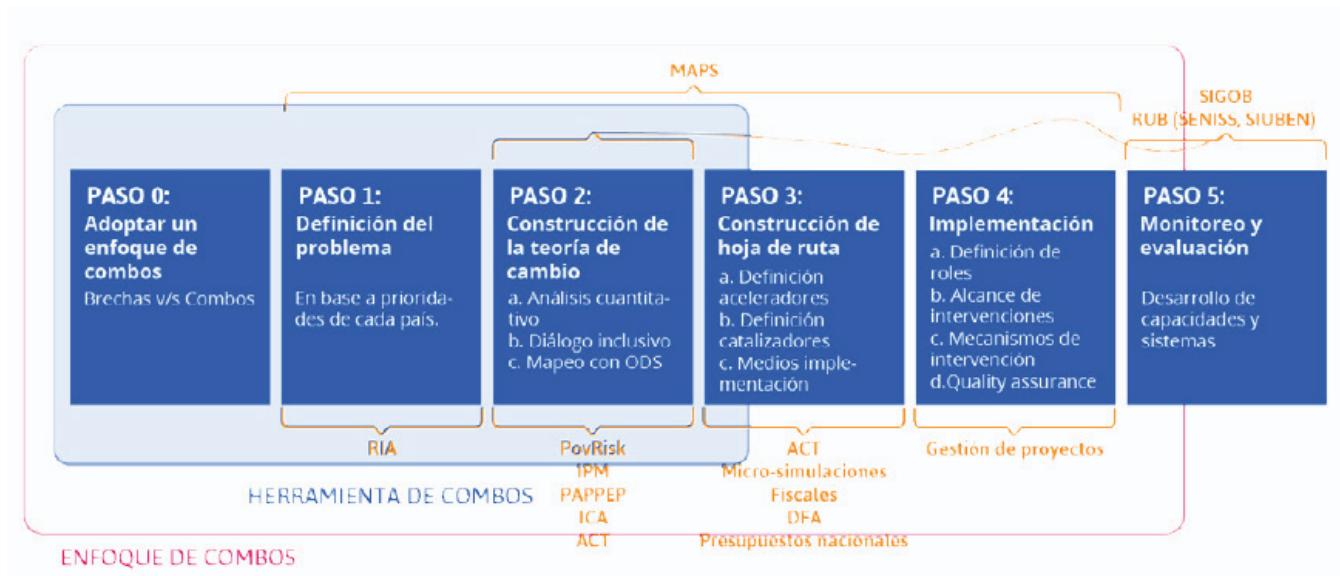
Por lo anterior, es que los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico, como entes impulsores del desarrollo sostenible, ya que es en el territorio, en donde sufre directa o indirectamente los efectos del cambio climático y las consecuencias de la degradación del ambiente. Por otra parte, los gobiernos locales son el eslabón primordial que articula todos los actores,

exhortando a la comunidad y la sociedad, para que asuma compromisos y acciones concretas tendientes a la rendición de cuentas, para que todos los grupos de interés se informen de los nuevos retos, avances y logros obtenidos en materia de gestión ambiental.

La incorporación o inclusión de los ODS en los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal, contribuye al establecimiento de una estrategia de desarrollo municipal sostenible que consiga el bienestar de la comunidad, y su cumplimiento por parte de los municipios incidiendo en una mejora sustantiva en la gestión ambiental de la municipalidad, lo que se traduce en mejores condiciones ambientales y de vida con calidad en la comunidad.

A manera de ejemplo de la aplicación de los ODS en los municipios en Centroamérica, es posible señalar el caso de la Municipalidad de Curridabat que inició en el año 2017 el proceso de aplicación de la metodología "COMBOS". La Metodología de Clusters o Combos desarrollada por el PNUD (2017), es una estrategia multidimensional para abordar la Agenda 2030 en los países de la región, con base en las prioridades de desarrollo de cada país. Los tres primeros pasos corresponden a la metodología COMBOS, los seis pasos en su totalidad corresponden a la estrategia integral, para abordar la Agenda 2030. Tal y como se muestra a continuación:

**Figura 3.**  
**Pasos de la estrategia y herramienta COMBOS**



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2017

El cantón de Curridabat se convirtió en el primero en Costa Rica, en aplicar la Metodología COMBOS para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en donde, expertos del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con el alcalde, miembros del Concejo Municipal, funcionarios técnicos, y otros actores locales, se reunieron para dar a conocer la metodología y definir conjuntamente la prioridad a abordar. Por ser una metodología que inició su aplicación en el año 2017, en el informe de la Alcaldía de dicho año, no había elemento alguno sobre avances, habrá que esperar en el informe 2018, para determinar si hay algún resultado, indicador, procedimiento, proyecto que se derive de la aplicación de la metodología COMBOS. Dicha metodología contribuye a que una problemática prioritaria para el cantón se pueda trabajar desde el enfoque multidimensional e intersectorial como propone la Agenda 2030.<sup>2</sup>

Otro ejemplo sobre cómo los municipios pueden contribuir al cumplimiento de la agenda 2030 del desarrollo sostenible es la definición estándares de gestión ambiental que permitan paulatinamente fomentar políticas municipales de sostenibilidad ambiental. En este sentido, el asumir voluntariamente el proceso de certificación ISO 14001, se convierte en una oportunidad de autoevaluación en materia de gestión ambiental para las municipalidades. Según la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), la certificación ISO 14001:2015, especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que una organización puede usar para mejorar su desempeño ambiental. La norma ISO 14001: 2015 está destinada a ser utilizada por una organización que busca gestionar sus responsabilidades ambientales de una manera sistemática que contribuya al pilar ambiental de la sostenibilidad.<sup>3</sup>

De acuerdo con la política ambiental de la organización, los resultados esperados de un sistema de gestión ambiental incluyen la mejora

2 tomado de <http://www.ods.cr/recursos/noticias/secretaría-tecnica-de-los-ods-y-pnud-apoyan-metodología-de-implementación-de-los>

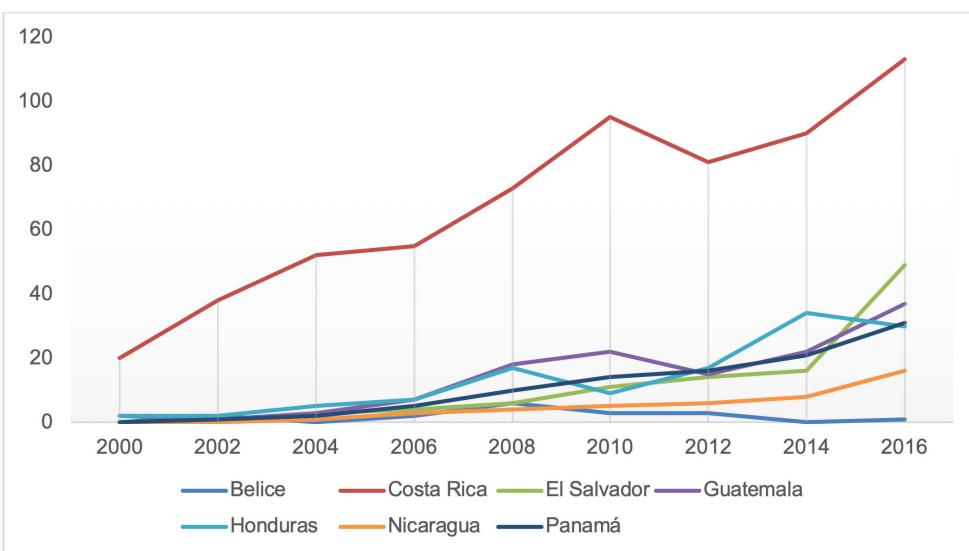
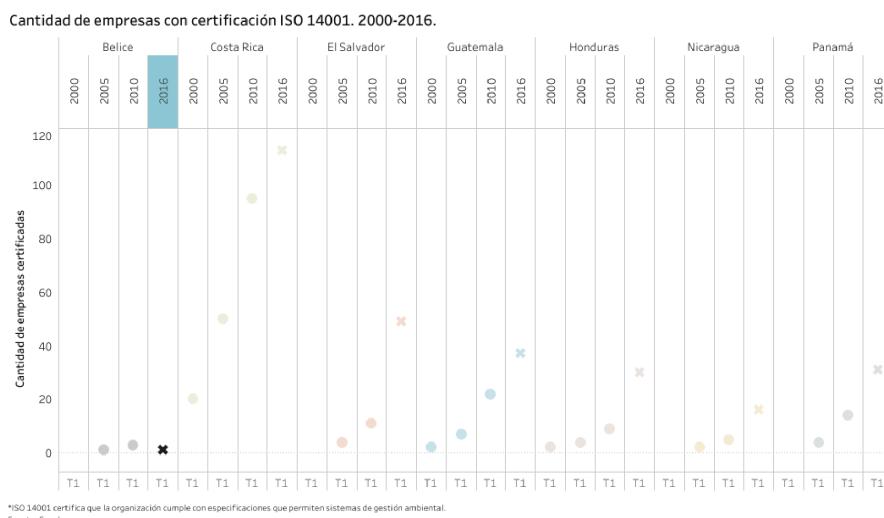
3 tomado de <https://www.iso.org/search.html?q=is-0%2014001>

del desempeño ambiental; el cumplimiento de las obligaciones de cumplimiento; y el logro de objetivos ambientales.

La certificación se otorga a empresas y organizaciones (entre ellas las municipalidades) que cumplen estándares de gestión ambiental que incluyen aspectos como bajos niveles de contaminación y generación de residuos y uso eficiente de la energía y el agua.

Tal y como se muestra en el siguiente cuadro, según la CEPAL (2018), a nivel Centroamericano, durante el período 2000-2016 aumentó la cantidad de organizaciones con este tipo de certificación en todos los países de la región, (excepto en Belice). En dicho contexto Costa Rica destaca como el país centroamericano con mayor número de certificaciones (113 en el año 2016).

**Figura 3.**  
**Cantidad de empresas con Certificación ISO 14 001 (2000-2016)\* \*Años seleccionados.**



Fuente: CEPALSTAT. Estadísticas e indicadores ambientales (2018).

### **3. Perspectiva de la sostenibilidad ambiental local en la región SICA**

Uno de los temas de integración de la Región SICA, es el área de medio ambiente, para ello se crea en 1989, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo – CCAD, cuyo fin es valorizar y proteger el patrimonio natural, por medio del uso óptimo y racional de los recursos, y el control de contaminación.<sup>4</sup>

Desde su creación sus áreas de acción son:

- Fortalecimiento de las instancias y normatividad nacionales.
- Armonización de políticas y legislaciones.
- Distribución de información.
- Determinar áreas prioritarias de acción.
- Promover una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

La CCAD (2014), definió una estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020 como una oportunidad para responder a los desafíos actuales y abordar los nuevos problemas de sostenibilidad en un contexto de crisis sistémica. Ello es una muestra del interés de los países de la región por incorporar el tema ambiental en la agenda del sistema de integración, evidenciando una evolución sustantiva en la gestión ambiental de la región SICA.

Tal y como lo explica Salvador E. Nieto, Secretario Ejecutivo de la CCAD, en el V Ejercicio de Rendición de Cuentas 2017 en el SICA, en lo que respecta al Pilar Ambiental de Cambio Climático y Gestión Integral de Riesgos recibieron en 2017, la suma de \$81,584,324.27 como montos aprobados, de entre ocho socios para el desarrollo, evidentes los mismos en 23 proyectos en ejecución.

A pesar de esos esfuerzos, el gran reto es seguir impulsando una economía amigable con el ambiente, que contribuya a la erradicación de la

pobreza y las desigualdades sociales, y promueva un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo.

### **3.1. Principales preocupaciones ambientales a nivel local en la región SICA**

En el Plan Ambiental de la Región Centroamericana PARCA 2010-2014, bajo un enfoque de gobernanza ambiental, se evidencia una serie de preocupaciones entre las que destacan:

- Serios problemas de contaminación de aire, agua y suelo, causados por una combinación del crecimiento de la población y la creciente urbanización,
- Poca eficacia de las normas e instituciones existentes y los limitados recursos de los gobiernos nacionales y locales para proporcionar adecuados servicios básicos a todos sus habitantes.
- El impacto del cambio climático global, que amenaza la viabilidad de los ecosistemas y los medios de vida de su población

En la Cumbre Presidencial, realizada en San Pedro Sula en mayo de 2018, los presidentes de los países miembros del SICA aprobaron, los Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático, que contiene el mandato muy claro de:

“Incorporar el cambio climático como un tema transversal y de alta prioridad, en los planes nacionales de desarrollo y en los planes estratégicos y operativos de las instituciones que conforman los Gobiernos de nuestros países”.

Adicionalmente en la Estrategia Regional de Cambio Climático, se visibilizan los impactos más relevantes que el cambio climático tiene actualmente y tendrá en los países miembros del SICA, a saber:

4 Para más detalles consultar en <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?IdEnt=2&Idm=1>

- Incremento de la vulnerabilidad ambiental y eventos extremos.
- Inseguridad alimentaria.
- Deforestación y pérdida de ecosistemas.
- Disponibilidad del agua.
- Daños a la salud humana.
- Pérdida de recursos marino-costeros.
- Reducción de la oferta turística.
- Afectación de la vida y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Daños severos a la infraestructura.
- Fuentes energéticas contaminantes de alto costo.

#### **4. La planificación de la sostenibilidad ambiental y la institucionalidad local**

Existen esfuerzos, tanto a nivel internacional como a nivel centroamericano, por diseñar e implementar planes de desarrollo ambiental en distintos ámbitos; por ejemplo:

A nivel internacional, la Guía europea para la Planificación de la Agenda 21 Local, fue elaborada por el ICLEI (International Council for the Local Environment Initiatives) como servicio para la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Dicha Guía, esboza, paso a paso, un proceso para desarrollar un Plan de Acción Ambiental Local, que pueda ser utilizado por las autoridades locales para desarrollar su propio modelo de Agenda 21 Local.

Según esta guía, el proceso de planificación contiene los siguientes pasos:

- Definición de una filosofía y una visión de futuro de la comunidad.
- Identificación de problemas y causas
- Definición de los objetivos
- Establecimiento de prioridades en los problemas a abordar
- Identificación de opciones para la acción y definición de objetivos específicos

- Creación de programas para desarrollar los objetivos.
- Diseño de un Plan de acción.
- Aplicación del Plan de acción.
- Evaluación.

En el caso de Centroamérica, el 4 de julio del 2002, las autoridades de Ambiente y Recursos Naturales de la región, pertenecientes a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), aprobaron el “Acuerdo Para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica”.

Del acuerdo anterior se deriva el Plan de Acción Centroamericano de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), los instrumentos, lineamientos y herramientas principales de este acuerdo político fueron los siguientes:

- Lista taxativa (CIU-categorización de riesgo ambiental).
- Áreas ambientalmente frágiles.
- Código de Buenas Prácticas Ambientales.
- Fortalecimiento de la Evaluación Ambiental Inicial y del Control y Seguimiento.
- Manuales de procedimientos de EIA.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Manuales de procedimientos de EIA.
- Incorporar la EAE en los sistemas de gestión de los países.
- Proyectos trans-regionales y centroamericanos.
- Convenio para impactos transfronterizos.
- Fortalecer la Participación Pública en la EIA.
- Fortalecer el Comité Técnico de EIA y cumplir el Plan de Acción.

Se puede deducir de lo anterior, que los procesos de evaluación de impacto ambiental son una herramienta, que permite a los municipios realizar una valoración con base en indicadores, sobre el estado de la gestión ambiental y cómo se está realizando el seguimiento a los planes, proyectos o programas ambientales en las comunidades. De esta manera, se hace más efectiva la medición del impacto de las acciones realizadas por el municipio en materia ambiental, valoración

que da pie al proceso de retroalimentación y mecanismos de mejora en la gestión ambiental.

Otro de los instrumentos implementados a nivel Centroamericano es el Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 (PARCA), aprobado por el Consejo de Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), en 2009, en San Salvador. Este plan, se visualiza como herramienta estratégica para dar cumplimiento a los retos ambientales que enfrenta la región centroamericana.

El principal objetivo del PARCA, es: "Contribuir al Desarrollo Sostenible de la Región Centroamericana, fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental".

Los objetivos estratégicos del PARCA, están orientados a:

- Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural
- Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
- Fortalecimiento institucional de la CCAD.

Según el Estado de la Región (2016) "La generalizada debilidad para implementar políticas de desarrollo que, con diversos matices, caracteriza a la institucionalidad pública en Centroamérica, restringe las posibilidades de fortalecer la integración, pues las urgencias internas de los países se imponen sobre las agendas regionales."

El que se realicen esfuerzos por parte de los Estados miembros del SICA por incorporar y armonizar procesos de planificación como el PARCA, es de mucha relevancia, ya que se evidencia una gran necesidad de planificación de un desarrollo integral en la región. Especialmente en materia ambiental en donde "existe una profunda contradicción. La región posee una rica biodiversidad, pero hace un uso insostenible de ella." (Estado de la Región, 2016, pag.36).

En el Estado de la Región (2016) se presentan los principales hallazgos que, en materia de gestión ambiental, contribuyen a agudizar la pobreza y la exclusión de amplios sectores sociales, entre ellos están:

- Centroamérica tiene una creciente deuda ecológica, debido a que el ritmo de consumo de los recursos naturales y la consiguiente contaminación superan la capacidad de los ecosistemas para recuperarse.
- En la región –sin considerar a Belice- únicamente el 30% de la población está conectado a sistemas de alcantarillado y en zonas rurales persisten problemas de acceso al agua potable.
- Se estima que, en conjunto, Centroamérica ha perdido el 52% de su biodiversidad original. El 34% de esa pérdida se explica por el cambio de uso del suelo.
- El área total de las manchas urbanas configuradas por las ciudades capitales y las áreas periféricas de la región casi se triplicó en los últimos cuarenta años.
- Se mantiene una alta proporción de los derivados del petróleo en el consumo final de energía.

Aunque se han realizado algunos esfuerzos por incorporar en la agenda política regional, acuerdos en materia ambiental, lo cierto es que los hallazgos por parte del Estado de la Región dejan en evidencia que uno de los grandes desafíos sigue siendo el diseño, implementación y evaluación de planes de desarrollo regional. Además, urge materializar esos acuerdos políticos en planes de acción regionales que tengan un impacto real en la mejora de la gestión ambiental y consecuentemente, mejores condiciones de vida para la población.

En el Décimo Tercer informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica (2007, p.9), se evidencia que el 64% de los municipios, no cuentan con las herramientas básicas en términos de conocimiento e infraestructura administrativa para hacer frente a la problemática ambiental y a los proyectos que promuevan la sostenibilidad del ambiente. Lo anterior implica que con mayor razón, se deben implementar planes estratégicos que ayuden a que los limitados recursos con que se cuenta en los gobiernos locales, sean direccionados y administrados de una manera más eficiente, con una estrategia de evaluación que permita una clara rendición de cuentas.

## 5. Los planes de desarrollo ambiental de las Asociaciones Nacionales de Municipios en la región SICA

Para Lara (2016), el plan de desarrollo municipal es una expresión importante de la modernización de la gestión territorial, porque permite proyectar el desarrollo local a corto y mediano plazo, el cual se fundamenta en el programa de gobierno.

Desde el ámbito de una buena planificación, es el punto de partida y llegada del quehacer institucional, está articulado a los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, su fin es optimizar recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos.

Considerando que los gobiernos locales de Latinoamérica han asumido los compromisos tipificados en la Agenda Local 21 como respuesta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es importante que en la estructuración del plan de desarrollo se incluya el eje estratégico de desarrollo ambiental. Tal es el caso de la Municipalidad de Belén, Costa Rica, que tiene como un área estratégica la gestión ambiental, según su Plan de Desarrollo Municipal.

Ante la inminente relevancia de incorporar el desarrollo ambiental como eje estratégico dentro de la planificación municipal, se logra un acuerdo entre el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo y la Universidad Estatal a Distancia, según Jiménez et al (2017) lo que se propone es transversalizar (incorporación) los acuerdos multilaterales ambientales de biodiversidad, cambio climático y desertificación y sequía en la planificación del desarrollo municipal a través de la formación de los gobiernos.

De dicho acuerdo emerge el documento denominado: "Separata Ambiental" Criterios orientadores para la Transversalización de los acuerdos multilaterales ambientales y su incorporación a la planificación municipal (Jiménez et. al, 2017). El documento busca articular con las necesidades de las autoridades y actores estratégicos en los territorios, los compromisos ambientales

nacionales adquiridos en las tres Convenciones Globales Ambientales en Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación y Sequía (CGA).

De dichos criterios orientadores, en el punto 11 de la Separata Ambiental, surgen las "Orientaciones metodológicas para la incorporación del tema ambiental en la planificación municipal", lo que permite tener una base, o un punto de partida para la planificación ambiental municipal, sin obviar las particularidades de cada uno de los municipios que componen la región centroamericana.

Otro de los ejemplos de la incorporación de la planificación ambiental en los municipios de Centroamérica es el Manual de Políticas Ambientales Municipales Exitosas: Centro América – México

Para la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (2015), el manual tiene como fin brindar a tomadores de decisión en el ámbito público y a la sociedad civil en general información sobre mejores prácticas ambientales de municipios de Centro América y México, poniendo a disposición de estos grupos meta herramientas de inducción que permitan el diseño y la implementación de políticas públicas locales exitosas.

Por otra parte, desde el punto de vista de la formación en el ámbito ambiental, surge en el ICAP, el Programa de diplomado regional sobre gestión ambiental municipal en el marco de la agenda local 21 (2001-2006). Este programa de formación se da en beneficio de los países centroamericanos, Panamá, República Dominicana y Cuba. El propósito fundamental del Diplomado Regional es contribuir a incrementar la capacidad institucional de los municipios de los países del Istmo, para impulsar actividades en el campo de la protección del ambiente. (ICAP, 2006)

Uno de los ejes transversales del diplomado es precisamente que los participantes tengan las herramientas necesarias para implementar procesos de planificación en la gestión ambiental en los municipios, con miras a diseñar e implementar los planes de desarrollo ambiental.

Entre algunos ámbitos de la planificación se estudiaron:

- La Planificación Estratégica Municipal,
- Planificación Estratégica del Desarrollo Local Sostenible Agenda Local 21
- Plan de Gestión Ambiental Municipal

Lo anterior es un ejemplo de que paralelamente el ICAP ha venido evolucionando, tratando de incorporar en sus planes curriculares materias o componentes relacionados con el área ambiental, con la finalidad de formar los cuadros técnicos y profesionales que se requieren en la región, para contribuir al cumplimiento de la estrategia ambiental establecida por el SICA.

## 6. Experiencias exitosas en gestión ambiental a nivel municipal

Para Federación Dominicana de Municipios FEDOMU (2015), una experiencia exitosa es una acción que presenten evidencias demostrables de que han generado efectos y beneficios positivos para mejorar y/o elevar la eficacia y calidad de gestión y las condiciones y la calidad de vida de la ciudadanía.

En el siguiente cuadro se mencionan algunas experiencias exitosas en materia ambiental en Centroamérica.

**Cuadro 2.**  
**Experiencias exitosas en materia ambiental en Centroamérica.**

| País                        | Proyecto  |
|-----------------------------|---|
| <b>Costa Rica</b>           |   |
| Belén                       | Inventario de emisiones y absorciones de gases efecto invernadero   |
| Municipio de Cartago        | Construcción de ciclo vía, entre otros proyectos  |
| Municipio de Sarapiquí      | Programa de educación ambiental   |
| Guatemala                   |   |
| Municipio de Guatemala      | Control de contaminación ambiental, entre otros proyectos.  |
| Municipio de Chicacao       | Sistema automático de cloración del agua con energía generada por paneles solares, entre otros proyectos. |
| <b>Honduras</b>             |   |
| Municipio de Puerto Cortés, | Manejo de la cuenca del río Tulian, entre otros proyectos.  |
| Municipio de Comayagua      | Gestión integral de residuos sólidos  |
| Municipio de Jesús Otoro    | Pago Servicios ambientales  |
| <b>Nicaragua</b>            |   |
| Municipio San Juan del Sur  | Diversificación de medios de vida   |
| Municipio de Managua        | Educación ambiental y residuos sólidos. Reserva natural laguna Nejapa                                     |

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Manual de políticas ambientales municipales Centroamérica –Méjico, 2015.

Del cuadro anterior se evidencia que, efectivamente, se están realizando esfuerzos a nivel municipal por mejorar la gestión ambiental a nivel local. Llama la atención el Municipio de Jesús Otero que maneja el concepto de Pagos ambientales, aspecto que desde hace mucho tiempo atrás se incorporó en algunas municipalidades de Costa Rica, por ejemplo, en las de Puntarenas y Belén.

Además de las experiencias mencionadas en el cuadro anterior, se explicarán una serie de iniciativas exitosas en materia de gestión ambiental municipal, a saber:

## **6.1. Guías ambientales:**

En el Compendio de Buenas Prácticas Ambientales en distintos sectores productivos Acuña et. al (2016) mencionan entre otras buenas prácticas:

- Guía Ambiental para el Sector de Infraestructura Urbana, Guatemala Centroamérica.
- Guía de Gestión Ambiental para el Manejo de Paisaje en Costa Rica.
- Guía para la Minería No Metálica, Costa Rica
- Guía de Buenas Prácticas para la Minería y la Biodiversidad. (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- UICN)

La elaboración de dichas guías representa una gran oportunidad de armonizar y ordenar, de una forma sistematizada, la gestión ambiental. Es importante reiterar que dependiendo del sector que se trabaje, la adaptación de las mismas a las características propias de cada municipio o territorio es vital.

## **6.2. Alianzas empresariales para la sostenibilidad ambiental**

La empresa privada como un actor más a nivel local, también se ve afectada directa o indirectamente por el cambio climático y por las malas prácticas de gestión ambiental en el territorio donde desarrolla sus operaciones empresariales, por ello es importante la conformación de alianzas con otras empresas dentro del municipio

para desarrollar acciones tendientes a mitigar el impacto de la degradación ambiental.

Para la Revista Summa (2017), una de las experiencias en materia de sostenibilidad ambiental, es la conformación de la "Alianza Empresarial para la Sostenibilidad, primera iniciativa de este tipo en Centroamérica, en donde 23 empresas unen esfuerzos y fortalezas para colaborar con el desarrollo y progreso social, concentrando su trabajo en promover y desarrollar proyectos relacionados con buenas prácticas en agua, energía, emisiones y producción y consumo sostenible, que beneficien a las empresas y los consumidores de un mercado de cercano a los 48 millones de habitantes.

Para lograr difundir buenas prácticas empresariales en términos ambientales, pero con impacto social, cada proyecto busca contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, 7,12 ,13 y 17 propuestos por Naciones Unidas. (Summa, 2017)

### **6.2.1. La experiencia de la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo**

Otro ejemplo de sostenibilidad ambiental es el desarrollado por la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC), que tiene como eje transversal la sostenibilidad ambiental, buscando promover el desarrollo e implementación de buenas prácticas agrícolas y un buen manejo de los recursos naturales; incluyendo una gestión apropiada de los recursos hídricos, un manejo sostenible del suelo y de la biodiversidad; que permiten un uso racional de los recursos naturales.

Algunas acciones desarrolladas por la CLAC, en favor de la Sostenibilidad Ambiental:

- Concursos a nivel regional, para premiar a las Organizaciones que están realizando acciones para conservar el medio ambiente.

- Por ejemplo, el Concurso de Gestión Hídrica, en el cual 12 organizaciones de países como Brasil, Bolivia, Colombia, El Salvador y Perú participaron. Este tipo de concursos han contado con diferentes aliados, como Keurig Green Mountain.
- Giras de intercambio de experiencias entre distintos países, para mostrar lo que ya otras organizaciones hacen para implementar una agricultura sostenible.
- Proyecto de Incremento de la Productividad del banano (PIP). Este pretende realizar un saneamiento del suelo, y nutrir las plantas a partir de los recursos naturales y locales como los microorganismos de montaña, para de esta forma disminuir el uso de la cantidad de agroquímicos en el cultivo del banano.<sup>5</sup>

### **6.2.2. Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad (SICCS), como buena práctica de gestión ambiental**

La Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) crea y promueve en Panamá, el Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad (SICCS). Este sistema se caracteriza por brindar auditoría y asesoramiento cualificado a las empresas turísticas que deciden desarrollar un sistema con base en una norma de calidad. Se requiere trabajar bajo tres principios fundamentales: la sostenibilidad económica, la sostenibilidad ecológica y la sostenibilidad social y cultural.

### **6.2.3. La experiencia del ICAP en la gestión ambiental local**

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es la institución del SICA especializada en administración pública, creada en 1954, en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tiene la misión de fortalecer el recurso humano que labora en la institucionalidad pública de la región, y se encarga del desarrollo de los recursos humanos, la modernización de los sectores públicos del

Istmo, y de apoyar los esfuerzos de integración centroamericana.

#### **a. El aporte a la formación de gestores ambientales a nivel municipal**

A nivel de formación, entre la oferta académica, el ICAP imparte sus programas de postgrado en colaboración con diversas instituciones de educación superior de la región. Se cuenta con algunos postgrados orientados específicamente a la gestión ambiental, como la Maestría en Gestión Ambiental y Desarrollo local.

Cuenta con un programa de formación continua que comprende cursos, diplomados, talleres y seminarios y está dirigido a funcionarios públicos de la región centroamericana, así como personas del sector privado, movimientos sociales, ONGs y otras áreas. A manera de ejemplo se puede mencionar el Diplomado en Responsabilidad Social Empresarial que incorpora la temática ambiental.

#### **b. El desarrollo del mecanismo de blindaje climático de la infraestructura pública a nivel municipal**

Según Bonilla y Solís (2017, p159), la región centroamericana es una de las más afectadas, en frecuencia e intensidad, por manifestaciones atmosféricas que se traducen en desastres con consecuencias adversas para la economía, el sector público y privado y la población en general, de todos los países del área de América Latina. Por tanto, se requieren mecanismos de cooperación que permitan acciones colectivas más allá de las fronteras, procurando la producción de bienes públicos regionales de manera conjunta.

Desde un enfoque de la teoría de bienes públicos regionales (BPR), Arias (2017), manifiesta que la acción coordinada entre Estados o instituciones regionales y globales puede conducir a la producción de bienes públicos que corrijan o mitiguen los derra-

5 tomado de <http://clac-comerciojusto.org>

mes negativos asociados a las externalidades. Entendiendo externalidades como situaciones en las que se enfrentan retos que tienen efectos regionales o globales que no han sido superados por la acción individual de cada Estado.

Por ejemplo, una de las situaciones que enfrenta la región centroamericana es el efecto del cambio climático, aspecto que requiere no solamente de acciones y esfuerzos de cada nación por mitigarlo, sino que, por su dimensión, se requiere que todos los Estados de la región asuman los costos asociados a la solución de dicho problema.

A criterio de Arias (2017) los BPR deben visualizarse “como una oportunidad” para profundizar los lazos de cooperación e integración regional para impulsar un mayor desarrollo sostenible para las sociedades centroamericanas.

En esa misma dirección, los BPR pueden ayudar a las comunidades, así como a los gobiernos locales y sus inversiones a enfrentar eventos de corto plazo o vulnerabilidades de largo plazo como el cambio climático, de una manera compartida, focalizada y progresiva, los posibles efectos (perdidas y daños), que de manera independiente sería más difícil, la mitigación de los mismos, por el simple hecho de que los recursos financieros y económicos son cada vez más limitados.

Este contexto ha generado múltiples iniciativas orientadas a reducir el daño por eventos o desastres a corto plazo, así como a mejorar las condiciones para enfrentar el efecto futuro del cambio en los patrones del clima originados como consecuencia del calentamiento global. Bonilla y Solís, 2017, p.160

Una de esas iniciativas es el “El Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública”, ejecutado por el ICAP,

en el marco de la cooperación en el área SICA y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Ejecutado juntamente con CEPREDENAC y Asociaciones de municipios de Centroamérica, con el objetivo de desarrollar un mecanismo regional centroamericano que brinde capacitación y asistencia técnica a gobiernos locales y sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo y adopción de medidas de blindaje climático de la infraestructura y la inversión pública.

Este proceso comenzó con una versión inicial de una guía metodológica elaborada para la implementación del blindaje climático y de gestión integral del riesgo en los municipios que participarían dentro del proyecto.

Las características que implican el abordaje del blindaje climático en el proyecto son:

- Contribuye a identificar los riesgos de desastre que enfrenta un proyecto de desarrollo como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático
- Fortalece la capacidad para enfrentar las amenazas de tipo climático, reducir la vulnerabilidad y minimizar las pérdidas en la infraestructura local instalada y de procesos de gestión de inversión pública.
- Brinda un medio de capacitación y asistencia técnica a gobiernos y sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo de desastre y la adopción de medidas de protección adicionales a las ya implementadas en la infraestructura pública.
- Puede contribuir a evitar las inversiones de alto riesgo que puedan causar pérdidas importantes.

Metodológicamente el proceso a seguir para la orientación de la implementación del blindaje de inversión pública ante el cambio climático, se conforma de los siguientes pasos:

- Análisis del riesgo en la escala local (incluye amenazas, vulnerabilidad, resiliencia y proyecciones de posibles nuevos riesgos en la escala local, asociados con el cambio climático).

- Análisis de la infraestructura pública por blindar, desde el punto de vista ingenieril (estructural).
- Propuesta de metodología de análisis de las políticas y marco institucional de los municipios, que pueden facilitar la implementación del Blindaje Climático.
- Analizar las opciones de blindaje que incluyen seleccionar medidas estructurales y no estructurales de reducción y manejo del riesgo.
- Componente y metodología de apoyo a la gobernabilidad y el diálogo social local.
- Incorporación de los componentes de asistencia técnica para la atención del proceso de blindaje, incluyendo la capacitación de los actores locales de interés para el municipio.<sup>6</sup>
- Acceso, disposición y transferencia de conocimientos sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas entre los distintos municipios beneficiarios.
- Monitoreo, reporte y evaluación local de la implementación de la gestión integral del riesgo y las medidas de blindaje con base en información actualizada de las condiciones y fenómenos hidro-meteorológicos.

Como se detalla en el cuadro 3, los países participantes en estas primeras etapas fueron El Salvador, Honduras y Panamá;

**Cuadro 3.**

**Países participantes en la etapa inicial del proyecto: “El Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública”**

| País  | Municipios            | Tipos de obras o procesos beneficiarios   |
|---|-----------------------|---|
| El Salvador   | Puerto de La Libertad | Muelle local sobre el litoral<br>Puente sobre el río Grande   |
|   | Conchagua             | Sistema de infraestructura para la prestación del servicio de agua potable  |
| Honduras<br>(Mancomunidad de municipios NASMAR, Golfo de Fonseca) | Nacaome               | Gestión del sistema de agua potable administrado por el municipio   |
|   | Goascorán, Namasigüe  | Infraestructura para la prestación del servicio de agua potable   |
|   | Marcovia, San Lorenzo | Control de inundaciones que amenazan infraestructura pública  |
| Panamá  | Aguadulce             | Muelle local de pescadores afectado por el deterioro y penetración estacional del mar que amenaza infraestructura pública y domiciliar. |
|   | San Carlos            | Sistema de prestación del servicio de agua potable  |

Fuente: ICAP, 2017.

6 En [www.blindajeclimatico.org](http://www.blindajeclimatico.org).

Para Bonilla y Solís (2017), el principal aprendizaje para los municipios participantes es que deben mejorar la comprensión del vínculo entre lo técnico con lo financiero, para garantizar la ejecución de los proyectos de blindaje de principio a fin y como una práctica permanente.

Algunas de las buenas prácticas obtenidas durante la ejecución del proyecto son:

- El proyecto ha logrado ser inclusivo e integrar a actores de los gobiernos municipales.
- Esta iniciativa ha contribuido a reconocer y profundizar en la problemática del riesgo que persiste en los municipios.
- El proyecto ha ayudado a comprender técnicamente la problemática del riesgo y el cambio climático, así como ha aportado capacitación en esos aspectos.
- Ha permitido conocer las experiencias de otros países de la región, así como el intercambio de ideas entre todos los participantes, lo que es de gran enriquecimiento para las corporaciones municipales y las organizaciones locales.
- El proyecto ha evidenciado que los gobiernos municipales y las comunidades deben involucrarse más en la problemática del cambio climático y en sus posibles efectos a escala local.
- Se cuenta con una metodología general que se puede aplicar a una gran diversidad de proyectos en los municipios.

## 7. Conclusiones:

Desde la perspectiva de la Agenda Local 21 y la Agenda 2030, la gestión ambiental sostenible, debe gestarse en conjunto con la ciudadanía, buscando sinergia entre el ámbito social, económico y medioambiental, desde una perspectiva local. Por ello, hay que adaptar las políticas públicas, la legislación y la gestión ambiental con base en las nuevas necesidades respetando las particularidades de cada zona, país, o región, garantizando si la sostenibilidad de los ecosistemas.

Los Gobiernos Locales, están posicionados en el vinel de participación sectorial, como uno de los actores que les compete la ejecución, implementación y desarrollo de los ODS (ver figura No. 2). En este contexto las municipalidades son las llamadas a tomar protagonismo en el proceso de articulación, coordinación e integración de todos los sectores que convergen en el territorio ya que ahí es donde se implementan las políticas públicas ambientales emanadas a nivel nacional, en atención a la agenda ambiental 2030.

La importancia que revisten los ODS para la región Centroamericana, para Costa Rica, los gobiernos locales, y para la sociedad en general, es que cualquier acción tendiente a impactar favorablemente el ambiente, contribuye a ir paulatinamente erradicando la pobreza, cualquier tipo de desigualdad y mejora la calidad de vida del mundo.

Uno de los grandes retos que tienen los municipios en la región centroamericana, es cómo lograr incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Planes de Desarrollo Cantonal, de forma tal que los proyectos o programas de gestión ambiental de cada territorio, busquen la justicia social y económica, y la sostenibilidad del municipio, respetando sus diferencias y particularidades.

La Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020 de la CCAD (2014) es una gran oportunidad para los municipios, con el fin de responder a los desafíos actuales y abordar los nuevos problemas de sostenibilidad en un contexto de crisis sistémica. Ello es una muestra del interés de los países de la región por incorporar el tema ambiental en la agenda del sistema de integración, evidenciando una evolución sustantiva en la gestión ambiental de la región SICA.

Las experiencias exitosas a nivel municipal en gestión ambiental, vistas en el presente trabajo, demuestran que la incorporación o inclusión de los ODS en los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal, y su cumplimiento por parte de los municipios dejan como resultado una mejora sustantiva en la gestión integral de

la municipalidad, lo que se traduce en mejores condiciones ambientales y de vida con calidad en la comunidad.

Queda en evidencia que los municipios, no cuentan con las herramientas básicas en términos de conocimiento e infraestructura administrativa para hacer frente a la problemática ambiental y a los proyectos que promuevan la sostenibilidad del ambiente. No obstante, la Metodología de Clusters o Combos desarrollada por el PNUD (2017), como una estrategia multidimensional para abordar la Agenda 2030 en los países de la región, es una oportunidad para el reordenamiento, priorización y mejor planificación de la gestión ambiental, en cualquier organización, en especial, las municipalidades.

Es necesario implementar planes estratégicos que incorporen temas de la agenda ambiental, y que ayuden a que los limitados recursos con que se cuenta en los gobiernos locales sean direccionados y administrados de una manera más eficiente, con una estrategia de evaluación que permita una clara y efectiva rendición de cuentas.

Los procesos de evaluación de impacto ambiental son una herramienta, que permite a los municipios realizar una valoración con base en indicadores, sobre el estado de la gestión ambiental y cómo se está realizando el seguimiento a los planes estratégicos y operativos, proyectos o programas ambientales en las comunidades.

Considerando, la estrategia ambiental establecida por el SICA, el rol asignado al ICAP, en materia de formación académica, técnica y administrativa de los gestores o tomadores de decisiones de la región, es fundamental para garantizar la aplicabilidad de las políticas públicas relacionadas con la agenda ambiental, nivel local.

## Referencias Bibliográficas

- Arias, A. (2017) Un acercamiento a la teoría de Bienes Públicos Regionales. ICAP, San José Costa Rica.
- Artiga, R. (2012) La Estrategia Regional de Cambio Climático y el nuevo Concepto de Economía Verde en América Central. COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO. CCAD Managua, Marzo 2012
- Bonilla, A. y Solís, A. (2017) BPR intangibles: el caso del Mecanismo Regional de Capacitación y Asistencia Técnica a Gobiernos Locales para la Gestión Integral del Riesgo y adopción del Blindaje Climático en la Infraestructura Pública y el caso del Programa Regional de Cambio Climático de Alternativas para el Desarrollo. ICAP, San José Costa Rica.
- CEPALSTAT. (2018). Empresas con certificación ISO 14 001. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=22&idTema=709&idIndicador=1763&idioma=e>
- CLAC. (sf.). CLAC, Comercio Justo. Sostenibilidad Ambiental. Disponible en <http://clac-comerciojusto.org/lineas-de-trabajo/ejes-trasversales/sostenibilidad-ambiental/>
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo – CCAD. (2009) Plan Ambiental de la Región Centroamericana PARCA 2010-2014. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo – CCAD. (2010) Estrategia Regional de Cambio Climático. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo-CCAD (2002) Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Aprobado por las Autoridades de Ambiente y Recursos Naturales de Centroamérica el 4 de Julio del 2002.
- Estado de la Nación, (2018). Estadísticas de Centroamérica. San José Costa Rica.
- Estado de la Región (2016). Programa Estado de la Nación, San José Costa Rica.
- FAO. (sf). Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Disponible en <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/mdg/goal-7/es/>
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) (2015), Calle Elvira de Mendoza 104, Zona Universitaria Santo Domingo, República Dominicana.
- Friedrich Nauman Stiftung. (sf). Manual de Políticas Ambientales Municipales Exitosas: Centro América - México Disponible en <https://fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/08/18/finalmanualdepoliticasambientalemunicipalesmexico.pdf>
- González, A. y Puig, I. (2011) Los tributos municipales y la sostenibilidad ambiental. Tributos Locales, 102, p. 63-72.
- Grunwaldt, A. (2017). Bienes Públicos Regionales. retos y oportunidades para su creación y gestión en Centroamérica / Alfred Grunwaldt y Banco Interamericano de Desarrollo ; editor, Luis Diego Segura Ramírez. – San José, C.R.: BID ; ICAP, 2017 .
- ICAP (2006) Programa de Diplomado Regional sobre gestión ambiental municipal en el marco de la agenda local 21, 2001-2006.
- Jiménez et. al (2017) Universidad Estatal a Distancia. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Documento "separata ambiental" criterios orientadores para la transversalización de los acuerdos multilaterales ambientales y su incorporación a la planificación municipal.
- Lara (2016) Plan De Desarrollo 2016-2019 Documento Didáctico. Municipio de Neiva, 28 de Mayo.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; PNUD. Secretaría Técnica de los ODS. La Gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, San José Costa Rica, 2017.
- Naciones Unidas, (2015) Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio, New York.
- SUMMA. (2017). Alianza empresarial para la Sostenibilidad de Centroamérica promoverá buenas prácticas en las empresas. Disponible en <http://revistasumma.com/alianza-empresarial-la-sostenibilidad-centroamerica-promovera-buenas-practicas-las-empresas/>
- UNESCO (sf). El planeta: la sostenibilidad ambiental. Disponible en <https://gem-report-2016.unesco.org/es/chapter/el-planeta-la-sostenibilidad-ambiental/>
- UNWTO. (2017). Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Disponible en <http://www.tourism4development2017.org/es/soluciones/sistema-integrado-centroamericano-de-calidad-y-sostenibilidad-2/>
- Valverde (2012) La responsabilidad social y la gestión ambiental en Centroamérica Jeannette Chaves Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Recibido: 5 de mayo, 2012 • Aceptado: 9 de setiembre, 2012.







# **La Responsabilidad Social en la Administración Pública. Naturaleza y factores constitutivos**



# La Responsabilidad Social en la Administración Pública. Naturaleza y factores constitutivos

Investigador  
Manuel Aguilar<sup>1</sup>, Universidad de Extremadura

Presentado: 25 de marzo de 2020  
Aceptado: 17 de abril de 2020

## Resumen

Alrededor de la Responsabilidad Social se ha concitado una importante polifonía teórica, diversidad de informes y estudios metateóricos, aproximaciones epistemológicas y enfoques filosóficos, tanto para definirla y analizarla como para reorientar sus reales propósitos en medio de la pujante vorágine de nuestra contemporaneidad. La literatura preexistente coincide con el carácter demandante de nuestra época por una nueva configuración del escenario socioeconómico global, más sintonizado con paradigmas de gobernanza que protagonicen la gestión social sostenible. Este ejercicio, en particular, suma su voz para elucidar el estado del arte de la Responsabilidad Social en la Administración Pública por considerar de alto valor brindar una perspectiva sobre los alcances y desafíos que representa, para los liderazgos locales e internacionales, la construcción de una nueva lógica sobre las funciones administrativas públicas en el marco del modelo de sostenibilidad organizacional que exhorta la Comisión Europea, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre el desarrollo de políticas públicas con criterios sociales y ambientales responsables, y a tenor de la gestión ética que recomienda la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Con la finalidad de ahondar en este tema se ha realizado una exploración y revisión bibliográfica en diversos repositorios científicos y académicos, actividad metodológica que permitió la triangulación teórica y facilitó elemerger de inferencias y prospectivas sobre la Responsabilidad Social en la Administración Pública.

**Palabras clave:** Responsabilidad social, administración pública, sostenibilidad, gobernanza, liderazgo.

## Abstract

Around Social Responsibility, an important theoretical polyphony, diversity of reports and metateoric studies, epistemological approaches and philosophical approaches have been conceived, both to define and analyze it and to reorient its real purposes in the midst of the thriving whirlwind of our contemporary times. The pre-existing literature coincides with the demanding nature of our time due to a new configuration of the global socioeconomic scenario, more in tune with governance paradigms that lead sustainable social management. This exercise, in particular, adds its voice to elucidate the state of the art of Social Responsibility in Public Administration for considering it of high value to provide a perspective on the scope and challenges that represents, for local and international leaders, the construction of a new logic on public administrative functions within the framework of the organizational sustainability model that the European Commission urges, and the Sustainable De-

1 Consultor Público e Investigador social. Profesor de la Universidad de Extremadura, UEx, España. Antropólogo Social y Doctor en Economía y Empresa por la Universidad de Extremadura.

velopment Goals, on the development of public policies with responsible social and environmental criteria, and in accordance with the ethical management recommended by the Organization for Economic Cooperation and Development. In order to delve deeper into this topic, a bibliographic exploration and review has been carried out in various scientific and academic repositories, a methodological activity that allowed theoretical triangulation and facilitated the emergence of inferences and prospects on Social Responsibility in Public Administration.

**Keywords:** Social responsibility, public administration, sustainability, governance, leadership.

## 1. Introducción

Al internarnos en la literatura sobre el ecosistema organizacional contemporáneo, podemos hacer el ejercicio de identificarlo con la revolución del conocimiento, las aceleradas innovaciones tecnológicas y la inmediatez comunicacional multimodal. No obstante, somos testigos, además, del surgimiento de una nueva conciencia colectiva sobre las necesidades, intereses y prioridades para la sustentabilidad de la vida y la sostenibilidad de nuestro paradigma societario.

En este sentido, la aciaga valoración material de las labores productivas que fue un rasgo característico de las organizaciones y gobiernos de otras épocas está siendo desplazada por una nueva lógica social y un nuevo pacto ético entre gobiernos, organizaciones, sociedad y medioambiente. Estamos asistiendo a la conformación de una geografía organizacional, pública y privada, definitivamente más global y más sujeta a las normas de ordenamientos jurídicos locales e internacionales que proponen un nivel superior de relación entre los agentes sociales y el medioambiente, y que implica también mayores desafíos para los liderazgos empresariales y los protagonistas de los gobiernos.

Estas preocupaciones, cada vez más frecuentes en los entornos de organizaciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU), han sido expresadas en la Agenda 2030, el Plan de Acción Agenda 21, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, suscritos por todas las organizaciones y países del sistema de Naciones Unidas y están recogidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), Asociación Española de Normalización (UNE-ANEOR), y Comité Europeo de Normalización (CEN), en una serie de normas que apuntan a la conformación de

Sistemas de Gestión desde una perspectiva de eficiencia productiva, ética organizacional y responsabilidad social.

El constructo responsabilidad social se vinculó, en un principio, a la empresa privada; sin embargo, en la actualidad se hace extensible a todo tipo de organizaciones. En esencia, se define un nuevo paradigma para las organizaciones, con la finalidad de integrar las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones, prevenir y mitigar los impactos adversos de sus modelos de negocio, y maximizar la creación de valor compartido para todos sus *stakeholders*. (Comisión Europea, 2001)<sup>2</sup>.

Por lo tanto, recomendaciones de varias instituciones internacionales dan especial importancia al papel de la Administración Pública, definida básicamente como aquella que realiza las funciones administrativas y de gestión de gobierno, tanto en la regulación como en la representación de un modelo de sostenibilidad para otras organizaciones, al incorporar los principios y la filosofía de la Responsabilidad Social en su estructura y actividad. (Comisión Europea, 2011).

En la actualidad, aun cuando la transparencia y participación ciudadana se consideran elementos clave de las políticas europeas, existen pocos informes de sostenibilidad desarrollados por otro tipo de Organismos Públicos (Frost, 2007; Guthrie y Farneti, 2008; Mussari y Monfardini, 2010), o estudios expresamente dirigidos a analizar la Responsabilidad Social de la Administración Pública (Dumay, Guthrie, y Farneti, 2010; Navarro-Galera, Ruíz-Lozano, de los Ríos-Berjí-

2 Información extraída del Website Oficial de la Comisión Europea. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_9](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_9)

llos, y Tirado-Valencia, 2014). Los últimos estudios más significativos acerca de la gestión de la sostenibilidad en estas organizaciones son los de Herbohn (2005), Farneti y Guthrie (2009), Ball y Grubnic (2007), Ball y Bebbington (2008) y Guthrie, Ball, y Farneti (2010). Como vemos es imperativo desarrollar más estudios a la luz de los nuevos conocimientos sobre prácticas de la gestión de la sostenibilidad y la rendición de cuentas, para que las organizaciones públicas puedan contribuir efectivamente con el desarrollo sostenible.

La estrategia renovada de la UE para 2011-2014 (Comisión Europea, 2011), sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE, en adelante), señala la importancia de que la Administración Pública demuestre su Responsabilidad Social, y para ello establece entre sus objetivos la incorporación de criterios medioambientales y criterios de Responsabilidad Social para la contratación pública. Estas recomendaciones están en línea con los principios de gestión ética en los servicios públicos que encomendaba la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1998).

En España, en aras que las organizaciones de la Administración Pública y otras instituciones avancen hacia una economía más competitiva y sostenible, con miras al cumplimiento de criterios de responsabilidad social, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social<sup>3</sup>, llama a las agencias y entes del sector público a emplear las mismas normas que aplican las organizaciones empresariales.

En este marco, los sistemas de gestión pública españoles se han involucrado en varias acciones de responsabilidad, incluidos los planes internos para promover la igualdad de oportunidades en el empleo, la priorización de los contratos públicos basados en criterios sociales, ambientales y de paridad, la elaboración de los derechos de los ciudadanos, y presupuestos participativos

3 Strategy 2014-2020 for Enterprises, Public Administrations and Other Organizations to Advance towards a more Competitive, Productive, Sustainable and Integrative Economy.

así como la creación de la Agencia Nacional para la Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios<sup>4</sup> (Hernández, 2007). En esta línea, la adopción, de la mayoría de las agencias del sector público español, de los acuerdos y planes de acción de la Agenda 21 de la ONU, ha significado un notable avance (Yera y Pin, 2010).

## 2. Responsabilidad Social Corporativa: concepto y definición.

La Real Academia Española de la Lengua define como responsabilidad: *“Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”*, o *“Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”*<sup>5</sup>.

Por otro lado, según la Comisión Europea, la Responsabilidad Social Corporativa es: *“la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad”* *“la integración voluntaria, or parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”*<sup>6</sup>

Y, por último, también tomaremos como punto de partida para las posteriores conclusiones la definición que da el propio Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa: *“es una forma de dirigir las empresas basado en la gestión de los impactos que su actividad genera sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medio ambiente y sobre la sociedad en general”*.

4 Hernández, M. (2007). La Responsabilidad Social dentro del Sector Público. *Ekonomiaz*.

5 Real Academia Española (2004). Diccionario de la lengua española (23º edición), información disponible en: <http://dle.rae.es/?id=WCqQQIf>, consultado el 09/06/2018.

6 Unión Europea. Comunicación (UE) 2011/2014, de la Comisión, 25 de octubre de 2011, sobre la Responsabilidad Social de las Empresas. Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2011, pág. 7.

Tras el análisis de las anteriores acepciones podemos llegar a la conclusión que la Responsabilidad Social se distingue por un carácter voluntario. Va más allá del cumplimiento de la legalidad, es el modo en el que se llega a ese fin y el impacto que produce en la sociedad. Esta responsabilidad se puede aplicar en el mundo empresarial pero también en el ámbito de la Administración Pública y de las instituciones que de forma directa o indirecta tienen capacidad de generar impacto socioeconómico en la comunidad en la que están desarrollando su actividad. Si esto no fuera así se producirían desigualdades, ya que mientras que a una empresa cotizada se le penalizase un ejercicio no responsable de su actividad, no se aplicaría la misma sanción en el caso de un Ministerio o un Ayuntamiento<sup>7</sup>. Esto sería totalmente contrario al principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

La Responsabilidad Social pretende minorar el impacto negativo que puede ocasionar una mala gestión sobre los derechos sociales y la calidad de vida de las personas. Protege aspectos como: el medio ambiente, los derechos humanos, la salud, cuestiones sobre el trabajo y empleo, fraude..., etc. Pero para que esto se logre es necesaria poner en práctica la ética y la coherencia en los compromisos adquiridos. Las responsabilidades demandadas, como es lógico, irán variando según lo vayan haciendo las circunstancias del momento concreto.

La Responsabilidad Social no es una realidad física sino una construcción social que cada uno ve desde la óptica de sus conocimientos, capacidades e intereses. En casi todas ellas aparecen unos cuantos componentes, que nos pueden ayudar a definir qué es: una referencia a tres ámbitos de responsabilidad, económico, social y medioambiental, una alusión a los interlocutores ante los que la empresa se presenta como responsable; la identificación de esas responsabilidades como voluntarias y, en algunos casos,

alguna referencia a la necesidad de que la RS esté integrada en la estrategia las políticas y las operaciones de la organización<sup>8</sup>.

Los poderes públicos tienen un doble papel en este proceso: el que deriva de su vinculación con la Responsabilidad Social y, por otro lado, el que proviene de la obligación de aplicar sus requerimientos en la gestión interna de sus administraciones<sup>9</sup>. Por esto, la Responsabilidad Social Pública sería aquella cuya iniciativa depende de los poderes públicos.

## **2.1. Responsabilidad Social de las empresas y Responsabilidad Social en la Administración Pública.**

En el año 2001, la Unión Europea elaboró el Libro Verde de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC, en adelante), que propuso: «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», y cuyo primer paso a nivel comunitario, se enfocó en estimular y desarrollar la RSC, que todavía estaba en un estado muy embrionario, al menos, en la mayoría de las empresas y, por supuesto, en el sector público.

El concepto de responsabilidad social de las empresas fue definido en el Libro Verde (Citado por Canyelles, 2011), como: “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores” (p.80). En este orden de ideas, y debido a como las empresas han internalizado la relación de la yunta responsabilidad social/éxito empresarial, Canyelles (ob cit.), la define más ampliamente como: “...un concepto conforme al cual las empresas deciden voluntariamente con-

7 Andreu Pinillos, Alberto, en “La Responsabilidad Social Corporativa: un concepto por definir”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 53, noviembre, 2005, pp. 125-135.

8 Argoña Antonio, “Otra definición de Responsabilidad Social”, Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, año 2012.

9 Puig I Campmany, Marta. Martínez Hernández, Andreu. “La Responsabilidad Social de la Administración. Un reto para el siglo XXI”. Dirigido por: Margarida Canadell Pineda, Mercè Garcia de l'Estal y Anna Busqué i Mitjà. Diputación de Barcelona, Barcelona, febrero 2008.

tribuir a la consecución de una sociedad mejor y un medio ambiente más puro». (Ibídem)

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea ya indicó el sentido de la necesaria inclusión de los agentes públicos como sujetos de la gestión de la RSC, afirmando que se debe “incorporar, si procede, los principios de la RES en su propia administración”<sup>10</sup>. A nivel estatal, en 2005, se creó una Subcomisión parlamentaria en el Congreso de los Diputados, para afrontar cuál habría de ser el papel de la Administración Pública ante la Responsabilidad Social de las Empresas. La documentación que se generó tiene gran valor e incluye unas conclusiones dirigidas a diversos sectores:

- Promover la Responsabilidad Social en la propia gestión de las Administraciones públicas e Instituciones dependientes.
- Incluir en los pliegos públicos de compras y contrataciones aspectos en los que prevea la RSE.
- Promover un diálogo fluido de las administraciones con las empresas.
- Reforzar el movimiento asociativo de los consumidores.
- Impulsar la Inversión Socialmente Responsable (ISR).
- Liderar iniciativas para promover Alianzas Público Privadas para el desarrollo, vinculadas a la agenda de la RSE y a los Objetivos del Milenio. (Canyelles, 2011, p. 82)

En este sentido, convengamos que la gestión de la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas (RSA), implica un conjunto de acciones muy diversas, que incluye la necesaria elaboración de códigos éticos y la publicación de metodologías para la sostenibilidad. Por otra parte, conviene precisar que cada vez resulta más evidente que la capacidad de las Administraciones Públicas depende no sólo de la calidad de los servicios que ofrece, sino también de la capacidad para mejorar constantemente

y adaptarse a las condiciones cambiantes de la sociedad de la que forma parte (Scriven, 1967; Subirats, 1994). De igual modo, conocer qué variables mejorar y cómo mejorarlas representan elementos clave para su estabilidad (Grasso, Wasty y Weaving, 2003).

La responsabilidad social, en líneas generales, y el buen gobierno en particular, están evolucionando desde un enfoque filantrópico a otro mucho más estratégico. La construcción y consolidación de una buena reputación corporativa implica la gestión integrada de distintas piezas: ética y buen gobierno, innovación y calidad en los servicios, entornos de trabajo, resultados financieros y liderazgo. Para una planificación integral de todos estos elementos, las instituciones públicas necesitan saber en qué lugar se encuentran. (Ballart, 1997), y considerar que los servicios públicos locales se sustentan siempre en procesos dentro de las organizaciones. Cuando estos servicios son evaluados, y no alcanzan el nivel de compromiso o resultados que sus equipos de gobierno, directivos públicos, empleados y clientes esperan de ellos, se hace necesario emprender proyectos de mejora que transformen el escenario (García Sánchez, 2009).

Por estas razones, Bustelo Ruesta (2004), considera que la evaluación de los servicios públicos garantiza el proceso de calidad y de buen gobierno, por intermedio de la vigilancia permanente, lo que genera entre sus clientes (internos y externos), confianza y reconocimiento a sus instituciones y permite definir una estrategia que permita el auto diagnóstico en diferentes ámbitos de la Administración Pública.

10 Resolución del Consejo de 29 de noviembre de 2001 relativa al seguimiento del Libro Verde y Resolución de 10 de enero de 2003 relativa a la responsabilidad social de las empresas.

## 2.2. Políticas públicas en la Responsabilidad Social Corporativa.

Por definición, el objetivo de las políticas públicas es generar igualdad de oportunidades para los ciudadanos en el acceso a elementos de bienestar que, por sus especialidades características no suelen ser cubiertos por la iniciativa privada.

El Estado en su relación con las empresas deben tener en cuenta las cuestiones relativas a la RSC, según actué como contratista, consumidor, inversor o financiador; debe tenerlos en cuenta a la hora de diseñar sus políticas públicas, actuaciones y leyes. Se han realizado propuestas en favor de crear políticas públicas de incentivos que favorezcan una implementación de la RSC y reduzcan los impactos negativos derivados de la actividad empresarial<sup>11</sup>. De hecho, las políticas públicas que han dado mejores resultados son aquellas que han motivado a las empresas con incentivos y premiándolas por las medidas adoptadas, sin olvidarse de su carácter voluntario.

El papel del Estado es fundamental, ya que a través de su participación activa en la implementación de estas medidas en empresas y administraciones conseguirá beneficios para todo el interés general. Dicho principio debemos recordar que según el artículo 103 de la Constitución Española debe ser el fin a alcanzar por las administraciones públicas.

España cuenta con varias iniciativas públicas tanto a nivel local como a nivel estatal. Pero, es necesario llevar a cabo un programa de forma estructurada y coordinada de políticas públicas a favor de la RSC que se implementen de forma trasversal desde la administración central. Destacan las diversas iniciativas en leyes que impulsan la RSC como, por ejemplo: la Ley Orgánica de Igualdad efectiva de hombres y mujeres, la Ley de Dependencia, la Ley de Integración So-

cial laboral de Discapacitados y el Proyecto de Ley de responsabilidad medioambiental<sup>12</sup>.

Por otro lado, tiene la obligación de aplicar en su territorio determinados tratados suscritos a nivel internacional. Entre otros podemos citar: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU (1986), el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades, la Carta Social Europea... etc.

También cabe destacar la importancia del Tratado Constitucional de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; tendentes ambos a la protección de los derechos sociales en general.

En la legislación extremeña también existe regulación sobre lo estudiado, la ley 15/2010 de 9 de diciembre de Responsabilidad Social Empresarial en Extremadura. En ella se estipula que *“todas aquellas empresas con domicilio social en Extremadura y que cumplan los requisitos marcados con la futura ley autonómica de RSC podrán obtener la distinción de “Empresa Socialmente Responsable de la CAE”*. Las empresas que reciban esta distinción, según el artículo 12, tendrán ayudas, beneficios fiscales, prioridad en la adjudicación de contratos y publicidad. Por esta ley, se crea el “Premio a la Empresa Socialmente Responsable de Extremadura, un Registro de empresas socialmente responsables de la región y una Comisión para el fomento de la RSC.

Por el Decreto 110/2013 de 2 de julio, se crea el Consejo Autonómico para el Fomento de la Responsabilidad Social de Extremadura, la oficina de Responsabilidad Empresarial y se regula el procedimiento para la calificación e inscripción en el registro de empresas socialmente responsables de Extremadura.

11 Observatorio de RSC, “Las políticas públicas en torno a la Responsabilidad social Corporativa”, obra disponible en: [https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2014/08/Ebook\\_Politicas\\_Publicas\\_modificado-06.06.14\\_OK.pdf](https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2014/08/Ebook_Politicas_Publicas_modificado-06.06.14_OK.pdf) (09/06/2018)

12 Observatorio de RSC, “Políticas públicas y RSC”, “Política de incentivos”. Información disponible en: [https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Politicas\\_incentivos\\_RSE\\_Obrsc.pdf](https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Politicas_incentivos_RSE_Obrsc.pdf) (11/06/2018)

Como en todos los casos que impliquen defensa, es necesaria también la participación de otros actores: los tribunales, órganos que vigilan el efectivo cumplimiento o interfieran en los posibles problemas que se occasionen. Destacan a nivel europeo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo. En nuestro país, será el Tribunal Constitucional el encargado de hacerse eco de estos asuntos<sup>13</sup>.

### **3. Responsabilidad Social: gestión sostenible de la Administración Pública. Agenda 2030 ODS.**

La gestión sostenible de la Administración Pública, comúnmente utilizada, es la forma estrecha en que se trata la dimensión política/social. El imperativo social se define estrictamente como una cuestión de equidad social, gobernanza justa y efectiva, como parte de la responsabilidad social de la Administración Pública. Equidad social, participación humana, derechos y libertad política, son objetivos altamente deseables desde el punto de vista normativo. Seguramente contribuyen a la legitimidad y supervivencia de los sistemas políticos, pero, por sí mismos, omiten lo políticamente imperativo respecto a establecer y mantener sistemas efectivos de gobierno.

No existen muchas investigaciones sobre el desarrollo sostenible y el RSC en el Sector Público. Sin embargo, su importancia es innegable, según indican Guthrie y Farneti (2008): las entidades públicas suponen el 40% de la actividad económica y a la vez marcan el desarrollo de las políticas públicas, por lo que adquieren un papel central en el avance de la sociedad<sup>14</sup>.

---

13 Observatorio de RSC, op. cit.

14 ORTIZ, David. ALCARAZ, Francisco José. NAVARRO, José. "La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en Administraciones Públicas: un estudio empírico en gobiernos locales", Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review, año2010, Vol. 13 - N° 2 Pag. 285-314

Se entiende por desarrollo sostenible<sup>15</sup>: "aquel que satisface nuestras necesidades sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". Gracias en parte a la Responsabilidad Social, se pude alcanzar este fin. Centrándonos en la administración (ya se local, autonómica o estatal) cabe destacar una serie de normas básicas para lograr el desarrollo deseado. Este debe ser coherente y fomentarlo en las iniciativas políticas, ofrecer transparencia, diálogo y participación en el proceso, poner en valor lo que ya se hace y mejorarlo para seguir el progreso, contar con apoyos (internos o externos) y, por último, es fundamental que conozcan, comprendan y sepan actuar con la propia administración<sup>16</sup>.

¿Cómo se puede definir mejor la sostenibilidad como enfoque de responsabilidad social para la Administración Pública? Una definición útil de sostenibilidad proviene de Robinson y Tinker (1997)<sup>17</sup>, ellos ven la economía, el medio ambiente y la sociedad humana como tres sistemas primarios «interactivos, interconectados y superpuestos».

Como la mayoría de los sistemas, estos tres, comparten las características de estabilidad, resiliencia y autoorganización. Son estables al tener la capacidad de limitar el cambio con el tiempo, a niveles manejables. Son resistentes para poder absorber y adaptarse al estrés. Todos se autoorganizan por intermedio de sus capacidades para buscar y sostener el equilibrio.

---

15 Fue definido en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en el informe "Nuestro futuro común".

16 Guía para la transferencia, "Apuntes para una metodología de elaboración de un plan integral de promoción de la responsabilidad social en una administración autonómica: el caso de la comunidad foral de Navarra". Información disponible en: [https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0F81C85F-CDF9-4D5D-93ED-9CB45ACC1E0/165722/Doc\\_Transferencia\\_RSC.pdf](https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0F81C85F-CDF9-4D5D-93ED-9CB45ACC1E0/165722/Doc_Transferencia_RSC.pdf)

17 Robinson, J., & Tinker, J. (1997). Reconciling ecological, economic and social imperatives: A new conceptual framework. In *Surviving globalism: The social and economic challenges*. New York, EU: St. Martin's Press.

En 2008, p. ej., la crisis en las instituciones financieras planteó una gran amenaza para el sistema económico mundial, y requirió respuestas rápidas de los gobiernos. Algo similar sucede con el crecimiento económico y el uso de combustibles fósiles, que amenazan con alterar permanentemente el clima global, con importantes efectos sobre ecosistemas, poblaciones, economías y estabilidad política.

Desde entonces, la difusión de las instituciones y políticas ambientales, en todos los niveles del gobierno, ha representado un esfuerzo para llevar cabo sistemas ambientales y económicos en equilibrio que permitan contabilizar y controlar las afectaciones de sus interrelaciones. El equilibrio entre ellos ha sido el tema central en los debates políticos durante más de cuatro décadas, por su implicación de gestión responsable de la administración. El concepto de sostenibilidad ofrece una forma de enmarcar las posibles inconsistencias y conexiones entre ellos. Si los dos sistemas están en conflicto y el sistema político/social no tuviese conexión con ninguno de los dos como parte de un concepto de sostenibilidad más amplio, la idea de sostenibilidad perdería su valor.

Otras investigaciones, como las de Adam, Álvarez, Cheilub, y Limongi (2000), han relacionado el crecimiento de las instituciones democráticas, y la buena gobernanza institucional, con una prosperidad creciente, medida por el aumento del ingreso. Se demostró que el crecimiento económico no es inconsistente con muchas formas de progreso ambiental y, en algunos casos, está vinculado positivamente con él. Además, ha sido establecido -empíricamente- como la combinación de influencia y gobernabilidad democrática conduce a un mejor desempeño en indicadores sociales, es el caso de la condición de la mujer, el nivel educativo, calidad de la salud, participación política y otros, que conforman el componente social tradicional de sustentabilidad. Lo que generalmente se considera como progreso económico y político/social, aparece vinculado a los sistemas ambientales, de tal manera, que sugiere interdependencia entre ellos.

Por otra parte, la investigación empresarial ha demostrado que el éxito financiero y el liderazgo en materia medioambiental entre empresas privadas, a menudo ocurren juntas, y que las empresas estratégicas usan el medioambiente como fuente de ventaja competitiva (Darnall, Jason Jolley, y Bjarne, 2007; Nidumolu, Prahalad, y Rangaswami, 2009). Por ejemplo, entre las administraciones de los estados americanos, es significativo tener programas ambientales y de calidad más fuertes (Hays, Esler y Hays, 1996). La información dispersa a nivel local sugiere, como proponen Nelson y Peterman (2000), que la prosperidad y la calidad ambiental están positivamente asociadas<sup>18</sup>. Nada de esto emerge por una sencilla causalidad, por supuesto, deben alinearse más propósitos y gestionarse mejores aprendizajes sobre las interrelaciones entre el sistema político/social, económico y ambiental. Aun así, la evidencia sugiere que hay cierta validez en el concepto de sostenibilidad, en un enfoque conceptual para la Administración Pública.

Incorporar el concepto de sostenibilidad en el campo de la Administración Pública plantea problemas e incógnitas tanto sobre el rol de los profesionales en ejercicio de gobierno como en el grado de sus relaciones con los ejecutivos políticos para alinear intereses y objetivos ambientales y sociales con la economía; es decir, para asumir el compromiso de responsabilidad social.

En este caso, si tomamos como referencia a los EE. UU, las agendas varían mucho entre las jurisdicciones y áreas, en las que los líderes políticos «se toman en serio la sostenibilidad» como administradores comprometidos a mantener los tres sistemas, y mantener un equilibrio adecuado entre ellos. Se encuentran así, directores dispuestos por áreas en las que la sostenibilidad se toma con menos seriedad, y los administradores encontrarán una actitud menos comprensiva entre los líderes políticos. A pesar de ello, pueden

---

18 Con estos argumentos coincide Portney en *Business and Environmental Policy: Corporate Interests in the American Political System. (Local Business and Environmental Policies in Cities, 2007)*.

estar en condiciones de ofrecer perspectivas, argumentos, herramientas analíticas e información, que permitirían, al liderazgo político, apreciar las interconexiones e interdependencias entre los tres sistemas. Otro tema relevante es que los profesionales en tales situaciones tienen la obligación ética, al menos, de instar a los líderes políticos a pensar más detenidamente sobre el bienestar a largo plazo y la supervivencia de la comunidad o región en que operan, trabajando dentro de un marco de sostenibilidad.

Hay críticos que argumentarán que usar la sostenibilidad como un enfoque conceptual para la Administración Pública, conlleva un sesgo hacia la participación del gobierno, restricción de los mercados económicos y la acción colectiva en general. En efecto, autores conservadores en este punto, representan el ambientalismo como el último aspecto bajo el cual, los principios «socialistas y ambientalistas» se extenderán a una gama de políticas públicas (Krauthammer, 2008).

En este orden de ideas, se nos dan dos perspectivas sobre el argumento anterior. Primero, por su propia definición, la Administración Pública está fuertemente sesgada hacia la acción colectiva de muchos tipos, si no hubiera necesidad de acción colectiva en la sociedad, no habría «público» para administrarla. Segundo, el concepto de sostenibilidad no implica necesariamente una gran expansión del gobierno o restricciones en los mercados; de hecho, muchos objetivos de sostenibilidad se alcanzarían mediante la eliminación de los subsidios e impuestos que distorsionan el mercado, fijando precios justos y aplicando estrategias de mercado a problemas colectivos, a través del desplazamiento de las cargas impositivas, generación de incentivos y promoción de la ética para la sostenibilidad.

Es justo decir que la sostenibilidad requiere mayor implicación de la acción colectiva, y pueden desarrollarse estrategias y modelos de gestión sostenibles consistentes con valores e instituciones que se posicionen cada vez con mayor sentido de responsabilidad sociopolítica.

Otra crítica a este cambio de enfoque es que sesgaría a los administradores públicos contra el crecimiento económico y la competitividad, y socavaría la economía de los EE.UU. Este fue el argumento central de los críticos de regulación ambiental durante décadas, y está en la agenda de la oposición, concretamente en la acción sobre la emisión de gases de efecto invernadero. No obstante, se esgrimen tres respuestas a este argumento.

En primer lugar, el crecimiento económico requiere ser templado o redefinido para incorporar más principios ambientalmente sostenibles. Dado el crecimiento de la población y los cambios en movilidad, tecnologías y consumo alrededor del mundo, el modelo actual es insostenible. Segundo, las compensaciones de ahorro entre los sistemas económicos y ambientales han sido muy exageradas. La evidencia sugiere que los objetivos del progreso económico y ambiental no son necesariamente irreconciliables. Y en tercer lugar, se hace cada vez más imperativo contar con instituciones y políticas que promuevan la sostenibilidad y que ofrezcan oportunidades para la *ecoeficiencia* y el crecimiento sostenible.

El incremento de los estándares de vida y la sostenibilidad medioambiental no sólo son reconciliables, sino que, en muchos casos, son sinérgicos. De hecho, las ideas de sostenibilidad, la política y la gobernanza de la sostenibilidad se basan en el supuesto que tales sinergias existen, no para cada decisión política o para todos los intereses, sino a largo plazo, y para la sociedad en su conjunto.

La gestión sostenible de la Administración Pública, en pleno siglo XXI, debería ir ligada a la Agenda 2030, ya que constituye la hoja de ruta aprobada por Naciones Unidas y ratificada por todos los Estados miembro, para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos en la Agenda 2030, constituyen un esfuerzo de la comunidad internacional para crear un conjunto de objetivos comunes a todos los países del mundo, que tendrían que ser alcanzados para el año 2030.

Con ellos se pretende abordar las barreras sistemáticas que impiden el desarrollo sostenible, tales como la desigualdad, la debilidad institucional, patrones de consumo no sostenibles y la degradación ambiental, para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar el bienestar global de las personas, y sobre todo, “no dejando a nadie atrás”.

Cada municipio, provincia, región, estado o nación, puede realizar su propia reflexión sobre qué oportunidades le brinda la Agenda 2030, y cómo se puede contribuir para una gestión sostenible de calidad. La Agenda 2030 es la integradora de varias políticas sectoriales, ya que puede producir el cambio necesario para coordinar y transversalizar definitivamente, aquellas políticas locales, sociales, económicas, medioambientales, sostenibles, etc., que contribuyen al desarrollo sostenible.

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda

la vida para todos; lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; reducir la desigualdad en y entre los países; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; y fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 ofrece en todos los niveles de la Administración un marco homogéneo para la planificación del desarrollo sostenible.

Imagen 1.  
Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas (sf).

Dentro de las políticas públicas, buen gobierno, gestión gubernamental, y desde la Administración Pública, tomando como referencia a la FIIAPP<sup>19</sup>, se puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por medio de lo siguiente:

- O1, O2, O3, O16 y O17. Garantizar una vida saludable y promover el **bienestar** universal.
- O6, O7, O16 y O17. Universalizar el **acceso a servicios básicos**, como agua, el saneamiento y la energía sostenible.
- O4, O8, O16 y O17. Apoyar la generación de oportunidades de desarrollo a través de la educación inclusiva y el trabajo digno.
- O9, O11, O12, O16 y O17. Fomentar la innovación e infraestructuras resilientes creando comunidades y ciudades capaces de producir y consumir de forma sostenible.

- O5, O10, O16 y O17. Reducir las **desigualdades** en el mundo, especialmente las de género.
- O13, O14, O15, O16 y O17. Cuidar el medio ambiente combatiendo el cambio climático y protegiendo los océanos y ecosistemas terrestres.
- O16 y O17. Promover la colaboración entre los diferentes agentes sociales para crear un ambiente de paz y desarrollo sostenible.

#### 4. Responsabilidad Social: integridad en la Administración Pública.

En la literatura sobre ética e integridad, es posible distinguir al menos nueve perspectivas (Huberts, 2014), utilizando palabras clave como integridad y coherencia, responsabilidad profesional, responsabilidad institucional, reflexión moral, valores como incorruptibilidad, leyes y reglas, valores morales y normas, responsabilidad y comportamiento ejemplar. No obstante,

19 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. <https://www.fiiapp.org>

¿Qué caracteriza la integridad de un funcionario u organización?, ¿Qué caracteriza a los políticos que actúan con integridad? En general, ¿Qué es la integridad?

Desde la perspectiva de Montefiore y Vines (1999), la integridad es consonante con los significados de las integridades latinas, es decir: intacto, entero y armonía con la integridad como «totalidad» o integridad como consistencia y coherencia de principios y valores. Por su parte, otras visiones la definen desde la responsabilidad profesional (incluida una visión centrada en tener en cuenta el entorno), como expresa Karssing (2000): «...significa que un profesional ejerce sus tareas de manera adecuada, cuidadosa y responsable, teniendo en cuenta todos los intereses relevantes» (p.3).

Otras perspectivas se centran en uno o más valores específicos (Dobel, 2016), p. ej.: incorruptibilidad, honestidad, imparcialidad y responsabilidad (como también en muchos códigos de conducta). Una visión que encaja en esta categoría, relaciona la integridad con las virtudes, como forma de actuar en línea con las virtudes, es decir, como la sabiduría, la justicia, el valor, y la templanza (Becker y Talsma, 2016; Tongeren y Becker, 2009).

Otros puntos de vista se caracterizan más por la relación entre integridad y moral; en otras palabras, lo que es correcto e incorrecto, bueno o malo. El primero ve la integridad como una reflexión abierta sobre la moral (Carter, 1996). Otros plantean la integridad más como un concepto general, uno que combina conjuntos de valores que son relevantes para el funcionario que se juzga. Entre éstos, se encuentra una atractiva perspectiva legal, debido a la claridad de las leyes y normas y el enfoque en «valores constitucionales o de régimen» (Rohr, 1989: 4-5).

Otra perspectiva de análisis argumenta que es necesaria una interpretación más amplia porque la «legislación» no ofrece un principio rector claro para muchos aspectos de los procesos reales de toma de decisiones y gobernanza, en términos de cumplir con los valores y normas morales relevantes.

Esta interpretación, por supuesto, se acerca a: «una forma general de actuar moralmente» (Brenkert, 2004: 5), o como lo expresó De George (1993), «...actuar con integridad, es lo mismo que actuar ética o moralmente» (p.5). Finalmente, vale decir, que la integridad es «algo» por lo que debemos luchar, por constituir: «el valor moral e incluso el heroísmo» (Brenkert, 2004:5); es decir: «...significa cumplir de manera ejemplar con normas morales» (Van Luijk, 2004: 39).

#### **4.1. Integridad como calidad moral.**

La integridad se ve como la calidad de actuar de acuerdo o en armonía con los valores, normas y reglas morales relevantes. Sin embargo, una ilustración concreta podría ayudar a aclararlo. Por ejemplo, ¿Qué línea de razonamiento es apropiada cuando se discute la integridad de un miembro del gobierno nacional, un ministro del gabinete o un secretario de estado? (Huberts, 2014, pp. 44-45).

Al juzgar la integridad de un ministro del gobierno, de debe enfocar su comportamiento político; por lo tanto, un primer elemento de integridad es si el ministro es constante y coherente, no cambia su pensamiento político todos los días o éste es incongruente con su acción. Sin embargo, algunos ministros son muy consistentes en el mal uso de su autoridad y cuentan con el respaldo de una extensa red que los relaciona con su entorno. Por lo tanto, un ministro corrupto aún puede ser conductualmente consistente y estar completamente integrado en un entorno corrupto. Por lo tanto, un juicio de integridad siempre plantea la dimensión moral, la cuestión de lo que se considera correcto e incorrecto.

Esta dimensión moral, sin embargo, debe ir más allá de los valores y normas morales del ministro o funcionario público. Las percepciones individuales de integridad a menudo se limitan a evaluar el comportamiento en términos de los valores personales. En este sentido, una investigación desvelada por Naeyc et al., 2004), que incluyó 43 entrevistas a profundidad, los agentes de policía entrevistados enfatizaron que: «es una especie de sentimiento; ser capaz de mirarse en el espejo»,

mientras que otros se refirieron a: "el carácter y los valores con los que se plantea" (pp. 99-100).

Otro ejemplo de una interpretación bastante destacada de la integridad (por parte de los políticos y administradores públicos), es la capacidad de explicar y defender su comportamiento ante las eventualidades de una publicación en medios de comunicación. (Kaptein, 2002). La tendencia a defenderse y justificarse es comprensible, pero es contraria a una posición ética sobre ser juez y parte de la propia integridad. Los ministros, como otros funcionarios, pueden defenderse moralmente pero no pueden erigirse como jueces de su propia integridad. Son otros, p. ej., la población, la participación crítica ciudadana que representa el Ministro, el Parlamento y el Partido político en cuestión, quienes deben decidir si el Ministro actuó con integridad (Huberts, 2014).

## **4.2. Integridad en el contexto: Buen Gobierno y Responsabilidad Social.**

La integridad se refiere a la calidad moral del proceso de gobernanza, que es importante para la legitimidad y credibilidad del poder público, lo que avala su responsabilidad social (Van Ryzin, 2011). La justicia procesal y la integridad realmente importan para el buen gobierno, pero es importante considerar una diversidad importante de otros elementos y valores relevantes para el ejercicio eficiente de buen gobierno. Estos otros valores relevantes, p. ej., se relacionan con la capacidad de respuesta ciudadana, amplitud democrática, legalidad y legitimidad de gestión, y valores inherentes a las políticas sobre la efectividad de sus alcances y resultados para el bienestar de todos los colectivos sociales.

La buena gobernanza se ocupa de estos valores a menudo conflictivos en el proceso y los resultados, con una perspectiva más amplia que la integridad del proceso. Esto lleva a discusiones interesantes en las políticas nacionales e internacionales sobre cómo estimular la buena gobernanza en los países, pero también abre una agenda desafiante para la investigación. Roths-

tein (2011), argumentó que la imparcialidad del gobierno es el factor crucial para el progreso social, como parte de su responsabilidad social. Por el contrario, Grindle (2004), presentó el concepto de «gobernanza lo suficientemente buena», reconociendo que muchos países no son capaces de cumplir con todas las demandas de buena gobernanza, con imparcialidad e integridad, para ser visto en el contexto del desarrollo de sistemas de gobernanza y responsabilidad social.

## **4.3. Integridad en el contexto: Simplificación excesiva.**

Un funcionario puede hacer algo mal y cometer errores sin cometer una violación de integridad. Sin embargo, cuando esta distinción se vuelve demasiado borrosa, una organización pierde de vista que es moralmente importante y que no lo es, conduciéndole, posiblemente, a resultados negativos. En este sentido, los empleados pueden experimentar temor o dar muestras de inhibición ante los riesgos de convertirse en protagonistas de equívocos que comprometan su integridad y les someta a las investigaciones del caso.

Para evitar tales repercusiones, las organizaciones deben identificar –claramente– sus valores y normativas regulatorias, y deben desarrollar una ética organizacional que contemple aquellas acciones que pueden ser objeto de investigación debido a la transgresión de los valores y/o que representen una violación a la norma, suficientemente grave como para justificar una investigación de integridad. Esta tarea es crucial para cualquier organización que se tome en serio la ética y la integridad y que quiera evitar la simplificación excesiva y/o la sobre generalización (Huberts, 2014). Esto se refiere, más puntualmente, a acusaciones inapropiadas sobre la integridad de las actuaciones de los funcionarios generadas desde motivaciones oportunistas o políticas (tratando de dañar al trabajador) o un malentendido sobre la integridad (calidad moral de la formulación de políticas y no sobre el contenido y el resultado de las decisiones).

### **4.3. Integridad en el Contexto Amplio.**

Una razón para enfocarse en un marco de integridad amplio y complejo se relaciona con la diversidad de los fenómenos en estudio. Parece haber una necesidad de diferenciación cuando los investigadores reflexionan en la investigación y la política sobre las causas de las violaciones de integridad (incluidos los tipos de corrupción), y la efectividad de las políticas anticorrupción e integridad. Fenómenos como el soborno, patrocinio y favoritismo, mal comportamiento en el tiempo privado, fraude, intimidación y discriminación, podrían ser causados por diferentes características de los individuos involucrados, la organización (cultura y estructura) y el medio ambiente (De Graaf, von Maravic y Wagenaar, 2010).

Es necesario un marco de reflexión más amplio para proteger y prevenir violaciones de la integridad, incluida la corrupción. A pesar de los continuos llamados a prestar más atención a «lo que funciona» (Demmke y Moilanen, 2011; Huberts, Maesschalck y Jurkiewicz, 2008; Lawton y Doig, 2006; Menzel, 2016), el conocimiento de los efectos reales de las políticas e instrumentos de integridad sigue siendo limitado, para producir efectivamente una real responsabilidad social. Es muy necesaria una investigación más específica sobre la efectividad de las políticas, a pesar de las percepciones generales sobre el estado del arte (Huberts, 2014), de las percepciones de investigación sobre instrumentos, agencias y sistemas de integridad.

En este orden de ideas, conviene destacar la relevancia de los siguientes aspectos:

- Colocar la integridad en la agenda de Responsabilidad Social. La integridad de la gobernanza significa prestar atención a los valores morales y a las normas para la formulación e implementación de políticas. Aunque hay muchos instrumentos diferentes disponibles, y se pueden crear múltiples instituciones, un punto de partida crucial es

que el tema de integridad y anticorrupción se considere importante y ocupe un lugar clave en la agenda.

- El papel del liderazgo. El hecho de que la integridad concierne a todos los miembros de una organización o sistema/administración pública, hace del liderazgo ético y responsable -en todos los niveles- un factor inherente al éxito de la política. Existe una graduación de la influencia de los diferentes tipos de liderazgo ético en la conciencia y el comportamiento organizacional, pero siempre es factor determinante.
- Actores de integridad central en la responsabilidad social. La investigación sobre agencias y sistemas ha sugerido que es importante tener instituciones o actores específicos que tengan la integridad y la anticorrupción como su tarea y responsabilidad social primarias. Tener este perfil de actores abre ventanas de oportunidades y da credibilidad al tema.

### **5. Responsabilidad Social: transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública.**

La búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la comprensión de la rendición de cuentas y la forma en que opera en diferentes sectores e instituciones, ha sido una demanda constante y recurrente en la investigación social y ambiental con criterio de responsabilidad social en general (Gray, Owen, y Maunders, 1988; Gray, 1992; Gray et al., 1997; Bebbington, Gray y Owen, 1999; Collison, 2003). Por lo tanto, existe una amplia gama de literatura que considera diferentes problemas de responsabilidad social que satisfacen parcialmente esta demanda. Sin embargo, es necesario abordar nuevos asuntos o explorar diferentes aspectos de los problemas tradicionales (Gray, Dillard y Spence, 2009; Owen, 2007; Parker, 2011).

Parker (ob cit.), argumenta que la investigación en economía social y ambiental se ha expandido

a sectores públicos/gubernamentales, actividades sin fines de lucro y al ámbito de las ONG; no obstante, la realidad española es que estos campos de investigación aún son áreas poco exploradas. Al vincular este tema hacia el sector sin fines de lucro, es necesario analizar otras formas corporativas como empresas cooperativas o fundaciones. En España, el sector cooperativo (y la economía social) es especialmente importante para el empleo pues genera el estimado de un millón de empleos<sup>20</sup>.

Por otra parte, es necesario solicitar la exploración de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el ámbito público. A medida que las presiones por la austeridad y la reforma en los servicios públicos han seguido a las recientes crisis financieras y económicas mundiales, se ha sugerido una agenda de investigación centrada en promover el valor de la contabilidad y las responsabilidades «alternativas» sociales, ambientales y de sostenibilidad (Guthrie, et al., 2010).

Hay un panorama interesante para explorar en España, como destaca Correa (2011), la Ley de Economía Sostenible ha introducido reformas, para abordar la sostenibilidad del sector público, que están particularmente orientadas a los presupuestos de sostenibilidad, la cooperación entre las organizaciones de servicios civiles y a un plan de austeridad para la gestión gubernamental sostenible de las empresas estatales.

En España hay pocas contribuciones que aborden los problemas de responsabilidad social e informes de sostenibilidad en el ámbito público. Navarro, Alcaraz y Ortiz (2008), analizan las prácticas de divulgación de RSE en los gobiernos locales, concluyendo que las principales deficiencias en la divulgación de RSE están relacionadas con la información ambiental, mientras que la información social es la más publicada. Además, la literatura ha proporcionado información sobre otros temas relevantes del sector pú-

blico que trascienden la responsabilidad. En este sentido, Ball y Bebbington (2008), han abordado problemas de contabilidad social y ambiental en dos gobiernos locales en un intento de teorizar sobre la transformación organizacional.

El segundo asunto en la búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas se centra en los mercados financieros. Por lo general, se los considera un motor poderoso para las empresas y, por lo tanto, para el desempeño de la sostenibilidad (Iniciativa Financiera del PNUMA, 2004), y en general para el cumplimiento responsable social de la administración. Sin embargo, se han relacionado con la degradación ambiental generalizada y la presencia de injusticia social en todo el mundo (Murray, Sinclair, Power, Gray, 2006; Ortas y Moneva, 2011).

En este contexto, los índices de sostenibilidad como *Dow Jones Sustainability World Indexes* (DJSI, por sus siglas en inglés), el índice bursátil de la bolsa de Londres (FTSE4Good), el índice del Instituto KLD *Research & Analytics*, y calificaciones, como la del Consejo de Prioridades Económicas (CEP), han desarrollado nuevos mecanismos para inversores, orientados de manera sostenible, especialmente para inversores institucionales (pensiones y fondos mutuos), y una nueva referencia para estos mercados.

Hay escasez de documentos sobre este tema en España y se centran, principalmente, en el análisis tradicional de la relación entre el desempeño social y financiero corporativo, que intenta mostrar los beneficios de «ser bueno» (Ortas y Moneva, 2011). Por lo tanto, es necesario investigar el nuevo contexto después de la crisis financiera para verificar si ésta ha afectado la crisis de sostenibilidad y, por ende, la responsabilidad social de la administración pública.

20 Datos extraídos del sitio web: <http://www.socialeconomy.eu.org>

Adicionalmente, un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, de reciente creación, lo constituye la serie de informes e indicadores de sostenibilidad integrados; no obstante, éstos han sido un asunto marginal para las normas y directrices generales en la presentación de informes de sostenibilidad/RSE, dado que los reporteros e instituciones tienen un interés limitado. El Global Reporting Initiative (GRI, por sus siglas en inglés), es un ejemplo de este comportamiento, que ignora dichos indicadores en las Directrices G3<sup>21</sup> (Azcárate, Carrasco y Fernández-Chulián, 2011).

## 6. Responsabilidad Social: el buen gobierno de la Administración Pública.

El comportamiento de la Administración pública y de las personas que la forman, ha de estar guiado por unos valores de carácter ético, a los que se añaden los valores propios de la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad social. Sin embargo, el concepto Responsabilidad Social va más allá de la identificación de unos valores, ya que pretende gestionar y dirigir la organización previendo, por una parte, que cumplir la ley no significa tan solo el acatamiento formal sino la aplicación de acuerdo con su espíritu y atendiendo a la finalidad que persigue. Por otra parte, las decisiones que se toman tienen consecuencias e impactos que no quedan regulados por ninguna normativa legal pero que afectan a la justa salvaguarda de los derechos humanos y los propósitos por la sostenibilidad.

Durante la mayor parte del siglo XX, la idea sobre «buen gobierno» era una aspiración de aquellas personas e instituciones preocupadas por el mejoramiento y la operación efectiva de las relaciones de la gestión pública y privada. No obstante, el panorama de nuestro ecosistema está dando un giro mucho más comprometido y

certero, y menos retórico sobre los significados de un «buen gobierno».

En este punto, ¿Qué constituye el buen gobierno? Generalmente nos suscribimos a un principio simple: La gobernanza es lo que contribuye al bien de la sociedad. El buen gobierno, como concepto, se ha utilizado tradicionalmente en el contexto del desarrollo y los países en desarrollo. Ha sido común que los países más pobres cumplan con los «principios de buena gobernanza» para obtener ayuda del Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial (De Graaf, 2013). Sin embargo, la idea de la gobernanza se aplica cada vez más a los estados nacionales modernos que luchan por encontrar nuevos (actores y enfoques multinivel) sobre la gobernanza pública (Rhodes, 2007). Es este cambio que puede explicar el reciente crecimiento del interés académico en una aplicación más amplia del concepto de buen gobierno.

Las instituciones tradicionales de gobierno ya no definen «lo que funciona y lo que es correcto», las preguntas sobre la calidad de la gobernanza vuelven automáticamente al centro de lo público y lo académico. Estas preguntas se refieren a la efectividad y eficiencia de la gobernanza, así como elementos de ética (integridad), democracia y legitimidad.

El concepto de buen gobierno, amplía el alcance de la evaluación del desempeño público. La nueva gestión pública, se centra principalmente en cuestiones de eficiencia y producción. Como la voz y la transparencia, el estado de derecho y la efectividad del gobierno (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007), pueden ser conflictivos o contradictorios en las políticas públicas y la responsabilidad social de dichas políticas.

En los últimos años, también se ha criticado el concepto buen gobierno. Grindle (2010), p. ej., ha caracterizado el buen gobierno como una «idea inflada». En este sentido, Choudry (2002), consideraba que el buen gobierno merecía el premio al doble discurso *orwelliano*. Visto así, es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que constituye una mala gobernanza que sobre qué es

21 Tercera generación de directrices (G3), sobre estándares de elaboración de memorias RSC de *Global Reporting Initiative* (GRI)

la buena gobernanza. No obstante, en la literatura preexistente existe un amplio debate sobre cómo se debe definir la buena gobernanza.

¿Debería el concepto constituirse en norma de aplicación universal (como la Declaración de Derechos Humanos de la ONU) o debería relativizarse según las diferentes culturas? ¿Debería el concepto regir la eficiencia administrativa y económica o considerársele como indicador de la eficiencia? ¿Debe el buen gobierno valorar *per se* los controvertidos mecanismos políticos entre quienes gobiernan y a quienes representan o debería valorar las capacidades de liderazgo eficiente y gestión social? (Rothstein y Teorell, 2012).

Por lo general, las organizaciones que emplean el concepto de buen gobierno lo definen mediante la construcción de una lista de deseos que consiste en reglas, procesos y comportamiento de los gobiernos (Bevir, 2009; Brinkerhoff y Goldsmith, 2005). Como sugiere Kettl (1993), el desafío fundamental del gobierno para servir al interés público es equilibrar la búsqueda de estándares diferentes, e inevitablemente contradictorios. Por lo tanto, una forma convincente de pensar sobre el «buen gobierno», es como la capacidad de manejar las tensiones entre valores públicos contradictorios o contradictorios.

Un buen ejemplo, sobre el concepto de buen gobierno o gobernanza, lo brinda Australia<sup>22</sup>, en su guía de buena gobernanza para agencias del sector público. Las agencias efectivas se centran en lograr un buen gobierno a través de:

- Estrategia: implica planificación y estructuras, tales como planificación estratégica y operativa, estructura organizativa y funciones y responsabilidades definidas y apropiadas.
- Cultura: se relaciona con el liderazgo y la

integridad, demostrado en estructuras y comportamientos de liderazgo, supervisión ejecutiva de decisiones estratégicas, encarnación de principios, conducta y valores de liderazgo, compromiso de los empleados y compromiso con la prestación de servicios.

- Relaciones: se refiere a la comunicación y la reputación, que se muestra en la comunicación y las relaciones internas y externas, luchando por una reputación de excelencia, trabajando eficazmente a través de los límites de la organización.
- Desempeño: se relaciona con la efectividad y la eficiencia, a través de sistemas y procesos de monitoreo y evaluación del desempeño, tanto a nivel individual como organizacional, así como informes de desempeño.
- Cumplimiento y rendición de cuentas: esto implica cumplir con las obligaciones legales y de otro tipo, a través de la auditoría, la delegación de autoridad y tener políticas, procesos y planes para administrar las finanzas, el riesgo, los recursos humanos, así como la ética, la igualdad de oportunidades, la salud y seguridad en el trabajo y el mantenimiento de registros obligaciones. (PSC, Public Sector Commission, 2019).

La guía de buen gobierno es una referencia valiosa para los empleados del sector público con responsabilidades de gobierno corporativo, para garantizar que se identifiquen y aborden las obligaciones de administración y presentación de informes que afectan a su agencia. Actualmente, esta guía se centra en los requisitos de responsabilidad. Con el tiempo se agregarán a la guía más recursos e información sobre el monitoreo y la mejora del desempeño organizacional.

Hay nueve principios de gobernanza contenidos en esta guía<sup>23</sup>. La observación de éstos ayudará a su agencia a tener sistemas y estructuras apropiadas para cumplir con las obligaciones de

---

22 Información extractada del Website Oficial de Government of Western Australia. Disponible en: <https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/public-sector-governance/good-governance-guide-public-sector-agencies>

23 Información extractada del Website Oficial de Government of Western Australia. Disponible en: <https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/public-sector-governance/good-governance-guide-public-sector-agencies>

responsabilidad social y lograr un alto nivel de desempeño organizacional:

- Relación entre el gobierno y el sector público: la relación de la agencia con el gobierno es clara.
- Administración y supervisión: la administración y supervisión de la agencia son responsables y tienen responsabilidades claramente definidas.
- Estructura organizacional: la estructura de la agencia sirve a sus operaciones.
- Operaciones: la agencia planifica sus operaciones para lograr sus objetivos.
- Ética e integridad: la ética y la integridad están integradas en los valores y operaciones de la agencia.
- Personas: el liderazgo de la agencia en la gestión de personas contribuye a los logros individuales y organizacionales.
- Finanzas: la agencia protege la integridad financiera y la responsabilidad
- Comunicación: la agencia se comunica con todas las partes de manera accesible, abierta y receptiva.
- Gestión de riesgos: la agencia identifica y gestiona sus riesgos. (PSC, Public Sector Commission, 2019).

Las agencias son responsables de determinar sus propios sistemas de gobierno, estructuras y enfoques para entregar los resultados de la agencia, siempre que esto sea consistente con cualquier mandato legislativo aplicable. Los acuerdos de gobernanza deben adaptarse según el tipo de organismo del sector público, sus funciones principales y el contexto en el que opera. Este contexto incluye factores como su tamaño, exposición al riesgo y tipo de negocio que realiza la agencia. Se requiere un equilibrio para garantizar que los procesos sean suficientes para garantizar la rendición de cuentas, pero no tan oneroso como para obstruir la eficiencia de la organización.

## **7. Responsabilidad Social: legitimidad en la Administración Pública.**

La legitimidad es definida por Suchman (1995), como una: "percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, apropiadas o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones" (p.574). Por su parte, Scott (1995), considera que: "La legitimidad no es una mercancía para ser poseída o intercambiada, sino una condición que refleja la alineación cultural, el apoyo normativo o la consonancia con las reglas o leyes relevantes" (p.45).

Para el sector público, se podría decir que la legitimidad es la diferencia entre la capacidad de la administración para implementar políticas y las expectativas de la administración pública (Pierre, 1993). Por otro lado, podemos considerar que la legitimidad administrativa se ha modelado como una tipología de cuatro partes: la administración y los administradores, como «instrumentos de control presidencial», «expertos en resolución de problemas apolíticos», implementadores del comando legislativo y «foros para la negociación entre diversos grupos de interés» (Seifter, 2014).

La legitimidad deriva de cuán bien se abordan estas funciones, en cumplimiento responsable de sus actos. Por esta razón, "el poder de una agencia administrativa para regular el interés público siempre debe basarse en una concesión de autoridad válida" (McCarthy, 1995:23). Esto podría incluir "concesiones y limitaciones constitucionales y legales, sujetas a interpretación judicial" (ob cit.:68). La responsabilidad social implicaría, por tanto, el posicionamiento como autoridad válida de los órganos de administración públicos.

## **7.1. Legitimidad interna en la práctica de la Administración Pública.**

Se ha observado que la administración pública en la práctica opera como una «rueda de equilibrio» (Rohr, 1986), en donde las agencias administrativas seleccionan entre las fuentes de supervisión constitucional. Por tanto, se espera que la administración muestre “fidelidad al patrimonio constitucional [y] discurso disciplinando” (Rohr 1986:192), así como: “competencia profesional” (Ibíd.:193). Sin embargo, los ideales más elevados a veces se ven disminuidos por la necesidad de prestar atención a la supervivencia organizacional.

Las agencias administrativas están atrapadas en un aprieto: se espera que sean subordinadas y responsables ante los caprichos de los líderes políticos del presente, pero que respondan a las demandas futuras, y que permanezcan por encima de la refriega y sean profesionales, evitando la interferencia política en la implementación de las reglas. Idealmente, se espera que las agencias ganen fuerza con propiedad y perspicacia (Ibíd), pero los ideales solo pueden actuar como una guía aproximada para el administrador de la práctica. Los administradores deben seguir el capricho de la política o las acusaciones de riesgo de falta de responsabilidad. Incluso, entonces, no deben actuar hasta el punto en que se vuelva peligroso para la supervivencia de la agencia o la continuidad de su misión.

Debe existir un equilibrio entre “tomar la iniciativa para lograr los objetivos del gobierno...y acción... informado por la experiencia” (McSwite, 1997:33), y la responsabilidad a través de la separación de la administración de los “representantes elegidos [que enuncian] la política como un «todo» significativo - proporcionando declaraciones independientes, que pueden servir como base para un control efectivo y responsable” (Ibíd.: 40).

El campo en la práctica puede verse contenido durante mucho tiempo para presentarse como legitimado, sobre la base de la experiencia téc-

nica, como “Hombres de razón” (Ibíd.:102), pero es más apropiado para el proceso gubernamental, desempeñar un papel esencial, en unir las esferas sociales y políticas, mantener la estabilidad de la sociedad, y legitimarse sobre esa base.

## **7.2. Legitimidad externa en la práctica de la Administración Pública.**

Los valores gerenciales y de régimen político, son importantes y deben incluirse en cualquier esfuerzo para lograr legitimidad en la gobernanza, incluso si una combinación precisa y óptima de valores es elusiva (Feldman, 2015; Forster, 1936). Existe una expectativa general entre el público de que los fines gerenciales no deben superar los niveles apropiados de atención a principios sociales más amplios, como los de posición constitucional. Los administradores son prudentes al comprender que la mejor manera no es una táctica puramente técnica, cuando existe una expectativa cultural de adhesión a los valores sociales.

Queda la cuestión de cómo la administración pública puede variar en la percepción de su legitimidad dependiendo de la audiencia. Ciertos grupos, particularmente aquellos que han tenido sus preocupaciones específicas asumidas por el gobierno a través de la formulación de políticas con programas y estructuras oficiales promulgadas, pueden encontrar que el sector público y su administración sean proactivos y accesibles. Otros grupos pueden sentirse privados de sus derechos, excluidos de los procesos y ganancias oficiales, y pueden considerar que las maquinaciones de los gobiernos son menos aceptables.

Este sentimiento poco entusiasta puede tener la forma en que el público ve al Gobierno y la Administración en su conjunto. Para empeorar las cosas, hay segmentos de la población que están menos involucrados para efectuar cambios en las políticas. Tal exclusión ha sido parte del paisaje público durante algún tiempo en muchos lugares del mundo y ha llevado a la apatía: “En la mayoría de los países, la mayoría de las personas son bastante pasivas. No se involucran profundamente

en la vida pública...La gente simplemente no se emociona tanto" (Pauker, 1973: 6-7).

Los gobiernos ilegítimos pueden considerar la no participación de los grupos sociales como una verdadera declaración del consentimiento más amplio del gobierno y, por lo tanto aprovechar esta falta de interés en el producto del gobierno. Sin un público involucrado, y bien informado, que actúe como control, p. ej., y en salvaguarda del estado de derecho, los gobiernos pueden desviarse cada vez más de sus mandatos funcionales y autoridad legislativa. Algunos actores gubernamentales deseosos de obtener ganancias egoístas pueden depender de un público alienado y no involucrado, ya que la apatía podría simplificar los esfuerzos hacia fines corruptos.

La legitimidad de la administración pública puede, como el sistema más amplio del sector público, verse como un sistema más o menos en equilibrio a lo largo del tiempo. A medida que una administración pública interactúa con otras agencias, ramas del gobierno y su entorno más amplio, será percibida como más o menos legítima. Estas fluctuaciones pueden tener poco que ver con la propia agencia o sus acciones, ya que la calidad del producto en el gobierno puede atribuirse a una agencia dado su entorno: una institución o dependencia pública mal operada en un entorno de excelencia puede percibirse como relativamente mejor que una similar rodeada de inferioridad.

## 8. Ideas conclusivas

Lo más importante para las organizaciones y entes de la Administración Pública es que el desequilibrio puede dar lugar a expectativas de cambio, ya sea un cambio en el liderazgo, en las ofertas de programas sostenibles, en los enfoques para la prestación de servicios o ajustes de similar tenor. Debido a que cualquier instancia pública tiene información sobre el histórico de su actividad pasada, y sobre su entorno operativo de influencia, se puede esperar que tales ajustes, sin embargo, requieran esfuerzos,

tiempo y recursos sustanciales para lograr el cambio deseado. Esto hace que puedan existir beneficios tangibles e intangibles en la implantación de políticas de la responsabilidad social. Su desarrollo y aplicación ejemplar es clave en el papel de la administración y su colaboración con las empresas y la sociedad civil.

Los casos de desequilibrios sustanciales pueden dar lugar a correcciones igualmente grandes (Johnson, 1966). Otros tipos de desequilibrio, en el que los aspectos legales pueden estar fuera de alineación con las expectativas culturales, dentro y fuera de la organización pública o privada, también pueden producir interrupciones en las operaciones administrativas. Sin embargo, el hecho de no reconocer tales fenómenos, no preocuparse, y ocuparse de los desequilibrios entre administración pública, programas de responsabilidad social y sus resultados, es un sello distintivo de la ilegitimidad en la esfera pública, independientemente de si las acciones de gobierno y las empresas, son legales y están dirigidas por funcionarios o administradores electos.

La responsabilidad social en la Administración Pública contribuye a que el territorio sea más competitivo a través de un modelo de cooperación entre las diferentes organizaciones y agentes socioeconómicos, y también entre zonas rurales y urbanas, contribuyendo así a la cohesión territorial.

La conexión de la legitimidad interna y externa es fundamental y para tales fines es necesario considerar que: "los miembros [de la organización] buscarán reducir cualquier discrepancia entre sus percepciones de la organización...y sus percepciones de la imagen externa" (Breit, 2014:588). Esto se puede considerar como una forma de crear sentido, ya que los miembros de la organización deben intentar, siempre, reducir cualquier disonancia cognitiva que pueda estar presente entre la visión de la organización, su misión, y las percepciones de su trabajo en la comunidad en general (ibidem).

Sin duda, la Administración Pública debe de convertirse en el motor de impulso de la Responsabilidad Social, así como el eje de desarrollo para el cumplimiento de los ODS.

## 9. Referencias Bibliográficas

- Agenda 2030: Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de la ONU. "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", párrafo 45 (2015). [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)
- Azcárate, F., Carrasco, F. & Fernández-Chulián, M. (2011). The role of integrated indicators in exhibiting business contribution to sustainable development: a survey of sustainability reporting initiatives. *Revista de Contabilidad*, 14(1), pp.213-240. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(11\)70033-4](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(11)70033-4)
- Ball, A. & Bebbington, J. (2008). Editorial: Accounting and Reporting for Sustainable Development in Public Service Organizations. *Public Money & Management*, 28 (6), pp. 323-326. DOI: [10.1111/j.1467-9302.2008.00662.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00662.x)
- Ball, A. & Grubnic, S. (2007). Sustainability accounting and accountability in the public sector. En J. Unerman, J. Bebbington & B. O'Dwyer (Eds.), *Sustainability Accounting and Accountability*. (pp.243-265). London, UK.: Routledge.
- Ballart, X. (1997). Gestión Pública, análisis y evaluación de políticas. *Revista de Estudios Políticos*, (97), pp.223-247. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27460>
- Bebbington, J. & Gray, R. (2001). An account of sustainability: Failure, success and a re-conceptualization. *Critical Perspectives on Accounting*, 12 (5), pp. 557-587. Recuperado de <https://doi.org/10.1006/cpac.2000.0450>
- Bebbington, K., Gray, R. & Owen, D. (1999). Seeing the wood for the trees: taking the pulse of social and environmental accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 12 (1), pp. 47-51. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/09513579910259906>
- Bebbington, J. & Thomson, I. (1996). *Business Conceptions of sustainability and the implications for accountancy*. London, UK: Certified Accountants Educational Trust
- Becker, M., & Talsma, J. (2016). Adding colours to the shades of grey: Enriching the integrity discourse with virtue ethics concepts. En A. Lawton, Z. van der Wal, & L. Huberts (Eds.). *Ethics in public policy and management: A global research companion*. (pp. 33-50). London, England: Routledge.
- Becker, T. (1998). Integrity in organizations: Beyond honesty and conscientiousness. *Academy of Management Review*, 23 (1), pp. 154-161. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/271956495\\_Integrity\\_in\\_Organizations\\_Beyond\\_Honesty\\_and\\_Conscientiousness](https://www.researchgate.net/publication/271956495_Integrity_in_Organizations_Beyond_Honesty_and_Conscientiousness)
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. California, EU: Sage.
- Breit, E. (2014). Remedy through paradox? Constructions of internal legitimacy in a publicly discredited organization. *Management Communication Quarterly*, 28(4), pp.585-608. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0893318914548896>
- Brenkert, G. (Ed.). (2004). *Corporate integrity & accountability*. California, UE: Sage.

- Brinkerhoff, D., & Goldsmith, A. (2005). Institutional Dualism and International Development. A Revisionist Interpretation of Good Governance. *Administration & Society*, 37(2), pp. 199-224. DOI: [10.1177/0095399704272595](https://doi.org/10.1177/0095399704272595)
- Busteló Ruesta, M. (2004). ¿Cómo Puede Contribuir el Proceso de Creación de Códigos Normativos al Desarrollo de una Cultura de Evaluación? Elementos para el Debate en el Caso Español. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31), pp. 41-56. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.373>
- Canyelles, J.M. (2011). Responsabilidad social de las administraciones públicas. En VV.AA. *Nuevas tendencias en gestión pública. Bases conceptuales y aplicaciones prácticas*. (pp.77-104). Barcelona, España: Bresca
- Carter, S. (1996). *Integrity*. New York, UE: Harper Perennial.
- Collison, D. (2003). Corporate propaganda: Its implications for accounting and accountability. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16 (5), pp. 853-886. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/09513570310505989>
- Correa, C. (2011). Unveiling Social and Environmental Accounting Research in Spain: A Narrative of the Mobilization of the Spanish Academic Community. *Social and Environmental Accountability Journal*, 31(1), pp. 49-62. DOI: [10.1080/0969160X.2011.556395](https://doi.org/10.1080/0969160X.2011.556395)
- Choudry, A. (June 11, 2002). The Asian Development Bank - "Governing" the Pacific? Foreign Policy, Asia, North America: ZCommentaries. Recuperado de <https://zcomm.org/zcommentary/the-asian-development-bank-governing-the-pacific-by-aziz-choudry/>
- European Commission. (2001). GREEN PAPER: Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility. (DOC/01/9). Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_9](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_9)
- European Commission. (2006). Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility (136). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0136:FIN:en:PDF>
- European Commission. (2011). A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility. (681). Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0681/com\\_com\(2011\)0681\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681/com_com(2011)0681_en.pdf)
- Darnall, N., Jolley, J., & Ytterhus, B. (2007). Understanding the Relationship between a Facility's Environmental and Financial Performance. En Nick Johnstone. (Ed.). *Environmental Policy and Corporate Behavior* (213-251). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- De Graaf, G. (2013). Discourse and Tractable Morality. En C. Lütge (Ed.). *Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics*. (pp.581-602). Heidelberg, Germany: Springer.
- De Graaf, G., von Maravic, P., & Wagenaar P. (Eds.). (2010). *The good cause. Theoretical perspectives on corruption causes*. Opladen, Germany: Barbara Budrich.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2011). Effectiveness of good governance and ethics: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. Maastricht, Netherlands: European Institute of Public Administration.

- Dobel, J.P. (2016). Integrity in the public service. *Public Administration Review*, 50 (3), pp. 354–366. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2769133](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2769133)
- Dumay, J.C., Guthrie, J. & Farneti, F. (2010). GRI Sustainability Reporting Guidelines for Public and Third Sector Organizations. *Public Management Review*, 12 (4), pp. 531-548. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.496266>
- Farneti, F. & Guthrie, J. (2009). Sustainability Reporting by Australian Public Sector Organizations. *Accounting forum*, 33 (2), pp. 89-98. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2009.04.002>
- Feldman, D. (2015). The legitimacy of U.S. government agency power. *PAR*, 75(1), pp.75-84. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/puar.12279>
- Fernández-Chulián, M. (2011). Constructing new accountants: the role of sustainability education. *Revista de Contabilidad*, 4 (1), pp.241-265. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(11\)70034-6](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(11)70034-6)
- Fijnaut, C., & Huberts, L. (Eds.). (2002). *Corruption, integrity and law enforcement*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Law International.
- Forster, E. (1936). *Abinger Harvest*. London, UK: Edward Arnold and Co.
- Frost, G. (2007). The Introduction of Mandatory Environmental Reporting Guidelines: Australian Evidence. *Abacus*, 43, (2), pp. 190-216. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/4737548\\_The\\_Introduction\\_of\\_Mandatory\\_Environmental\\_Reportin...\\_Australian\\_Evidence](https://www.researchgate.net/publication/4737548_The_Introduction_of_Mandatory_Environmental_Reportin..._Australian_Evidence)
- Gaete, R. (2008). Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública. *DAAPGE*, 8, (11), pp. 35-61. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3993367>
- García Sánchez, E. (2009). Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. *Reforma y Democracia*, (43), pp.1-17. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/10878>
- Government of Western Australia. (2018). Good governance guide for public sector agencies. Australia: PSC Public Sector Commission. Recuperado de <https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/public-sector-governance/good-governance-guide-public-sector-agencies>
- Grasso, P., Wasty & Weaving, (2003). *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*. World Bank Publications. (15128). Recuperado de <https://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/15128.html>
- Gray, R. (1992). Accounting and environmentalism: An exploration of the challenge of gently accounting for accountability, transparency and sustainability. *Accounting Organizations and Society*, 17 (5), pp. 399-425. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(92\)90038-T](https://doi.org/10.1016/0361-3682(92)90038-T)
- Gray, R., Dey, C., Owen, D., Evans, R. & Zadek, S. (1997). Struggling with the praxis of social accounting: stakeholders, accountability, audits and procedures. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10 (3), pp. 325-64. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1108/09513579710178106>
- Gray, R., Dillard, J. & Spence, C. (2009). Social accounting research as if the world matters: An essay in Postalgia and a new absurdism. *Public Management Review*, 11 (5), pp. 545-573. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719030902798222>

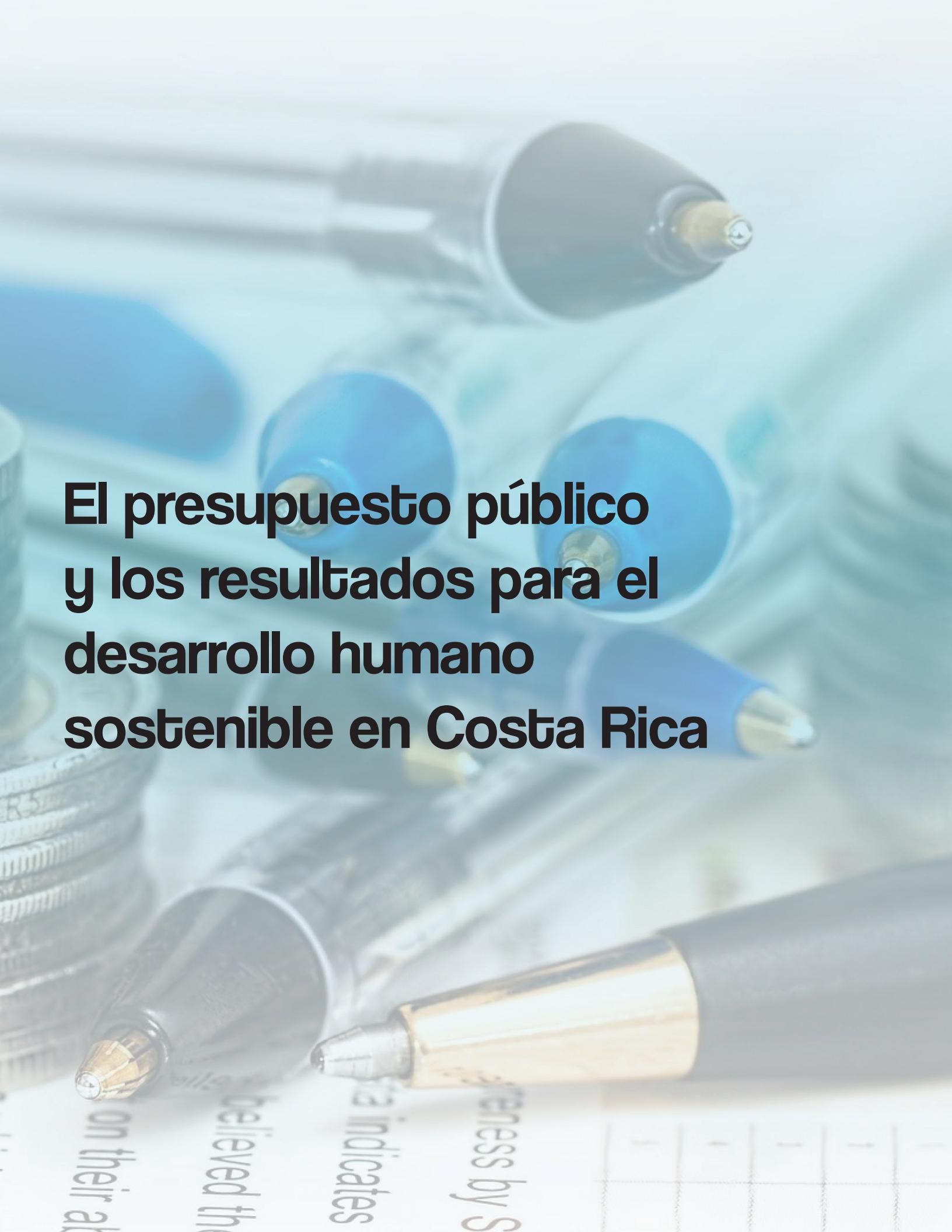
- Gray, R., Owen, D., & Maunders, K. (1988). Corporate social reporting: emerging trends in accountability and the social contract. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1 (1), pp. 6-20. DOI: 10.1108/EUM0000000004617
- Grindle, M. (2010). Good Governance: The Inflation of an Idea. HKS Faculty Research Working Paper Series (RWP10-023) John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Recuperado de <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4448993>
- Grindle, M. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17 (4), pp. 525-548. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Guthrie, J., Ball, A. & Farneti, F. (2010). Advancing sustainable management of public and not for profit organizations. *Public Management Review*, 12 (4), pp. 449-459. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.496254>
- Guthrie, J. & Farneti, F. (2008). GRI Sustainability Reporting by Australian Public Sector Organizations. *Public Money & Management*, 28 (6), pp. 361-366. DOI: [10.1111/j.1467-9302.2008.00670.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00670.x)
- Hays, S., Esler, M., & Hays, C. (1996). Environmental Commitment among the States: Alternative Approaches to State Environmental Policy. *Publius*, 26 (2), pp. 41-58. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029854>
- Herbohn, K. (2005). A full cost environmental accounting experiment. *Accounting, Organizations and Society*, 30 (6), pp.519-536. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.aos.2005.01.001>
- Hernández, M. (2007). La Responsabilidad Social dentro del Sector Público. *Ekonomiaz*, (65), pp. 84-107. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2533613>
- Horrach., P. & Socias-Salvà, A. (2011). La actitud de las empresas de economía solidaria frente a la divulgación de información sobre sostenibilidad desde el prisma de la teoría de los stakeholders o grupos de interés. *Revista de Contabilidad*, 14 (S1), pp.267-297. DOI: 10.1016/S1138-4891(11)70035-8.
- Huberts, L. (2014). *The integrity of governance. What it is, what we know, what is done and where to go*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan UK.
- Huberts, C., Maesschalck, J., & Jurkiewicz, C. (Eds.). (2008). *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Johnson, C. (1966). *Revolutionary change*. Boston, EU: Little, Brown and Co.
- Kaptein, M., & Wempe, J. (2002). *The balanced company. A theory of corporate integrity*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Karssing, E. (2000). *Morele competentie in organisaties*. Netherlands: Van Gorcum, Assen.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). The Worldwide Governance Indicators: Answering the Critics. World Bank Policy Research Working Paper (WPS4149). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/979231468178138073/The-worldwide-governance-indicators-project-answering-the-critics>

- Kettl, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C., EU: Brookings Institution Press.
- Krauthammer, Ch. (June 2, 2008). Lost left replaces socialism with environmentalism. *Washington Post*, p.12
- Lawton, A., & Doig, A. (2006). Researching ethics for public service organizations: The view from Europe. *Public Integrity*, 8 (1), pp. 11-34. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/250174517\\_Researching\\_Ethics\\_for\\_Public\\_Service\\_Organizations\\_The\\_View\\_From\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/250174517_Researching_Ethics_for_Public_Service_Organizations_The_View_From_Europe)
- Lee, Y., & Rosenbloom, D. (2005). *A reasonable public servant. Constitutional foundations of administrative conduct in the United States*. New York, UE: M.E. Sharpe.
- McCarthy, D. (1995). *Local government law in a nutshell*. (4thEd.). Minnesota, EU: West Academic.
- McSwite, O. (1997). *Legitimacy in public administration: a discourse analysis*. California, EU: Sage.
- Menzel, D. (2016). *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity*. (4thEd.). New York, UE: Routledge.
- Milne, M., Tregidga, H., & Walton, S. (2009). Words not action! The ideological role of sustainable development reporting. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 22(8), pp. 1211-1257. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/227428931\\_Words\\_not\\_Actions\\_The\\_Ideological\\_Role\\_of\\_Sustainable\\_Development\\_Reportin](https://www.researchgate.net/publication/227428931_Words_not_Actions_The_Ideological_Role_of_Sustainable_Development_Reportin)
- Moneva, J., Archel, P. & Correa, C. (2006). GRI and the camouflaging of corporate unsustainability. *Accounting Forum*, 30 (2), pp.121-137. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2006.02.001>
- Montefiore, A., & Vines, D. (Eds.). (1999). *Integrity in the public and private domains*. London, England: Routledge.
- Murray, A., Sinclair, D., Power, D., & Gray, R. (2006). Do financial markets care about social and environmental disclosure? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19 (2), pp. 228-255. DOI: 10.1108/09513570610656105
- Mussari, R. & Monfardini, P. (2010). Practices of Social Reporting in Public Sector and Non-profit Organizations. *Public Management Review*, 12, (4), pp. 487-492. DOI: 10.1080/14719037.2010.496262
- Naciones Unidad. (sf). Objetivos de desarrollo sostenible. Imagen. Recuperado de <https://www.un.org>
- Navarro, A., Alcaraz, F. & Ortiz, D. (2008). La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: Un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 13 (2), pp. 285-314. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(10\)70019-4](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(10)70019-4)
- Navarro-Galera, A., Ruiz-Lozano, M., De los Ríos-Berjillos, A. & Tirado, P. (2014). Corporate social responsibility in local government in the United Kingdom and Ireland. *Innovar Journal*, 24 (54), pp. 89-105. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/287244587\\_Corporate\\_social\\_responsibility\\_in\\_local\\_government\\_in\\_the\\_united\\_kingdom\\_and\\_ireland](https://www.researchgate.net/publication/287244587_Corporate_social_responsibility_in_local_government_in_the_united_kingdom_and_ireland)
- Naeyc, J., Huberts, L., Busato, V., van Zweden, C., & Berger, B. (2004). *Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen*. Zeist, Netherlands: Kerckebosch.

- Nelson, A., & Peterman, D. (2000). Does Growth Management Matter? The Effect of Growth Management on Economic Performance. *Journal of Planning Education and Research*, 19 (3): pp. 277–285. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900307>
- Ortas, E. & Moneva, J. (2011). Sustainability stock exchange indexes and investor expectations: Multivariate evidence from DJ-SI-Stoxx. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, XL (151), pp. 395-416. DOI: [10.1080/02102412.2011.10779706](https://doi.org/10.1080/02102412.2011.10779706)
- Owen, D. (2007). Social and environmental Accounting: Celebrating a silver jubilee of engagement and community. En R. Gray & J. Guthrie (Eds.). *Social Accounting Mega Accounting and Beyond: A Festschrift in Honour of M.R. Mathews*. St. Andrews, UK: CSEAR Publishing.
- Owen, D., Gray, R. & Bebbington, J. (1997). Green accounting: cosmetic irrelevance of radical agenda for change. *Asia-Pacific Journal of Accounting*, 4(2), pp.175-98. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/330485078\\_Green\\_Accounting\\_Cosmetic\\_Irrelevance\\_or\\_Radical\\_Agenda\\_for\\_Change](https://www.researchgate.net/publication/330485078_Green_Accounting_Cosmetic_Irrelevance_or_Radical_Agenda_for_Change)
- Parker, L. (2011). Twenty-one years of social and environmental accountability research: A coming of age. *Accounting Forum*, 35 (1), pp.1-10. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2010.11.001>
- Pauker, G. (1973). *Sources of instability in developing countries*. California, EU: Rand Corporation.
- Pierre, J. (1993). Legitimacy, institutional change, and the politics of public administration in Sweden. *SAGE Publications*, 14(4), pp. 387–401. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1601367>
- Portney, K. (2007). Local Business and Environmental Policies in Cities. En Michael E. Kraft & Sheldon Kamieniecki. (Eds.). *Business and Environmental Policy: Corporate Interests in the American Political System*. (pp. 299–325). Cambridge, EU: MIT Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheilub, J., & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ram, N., Prahalad, C.K., & Rangaswami, M.R. (2009). Why Sustainability Is Now the Key Driver of Innovation. Massachusetts, USA: *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/2009/09/why-sustainability-is-now-the-key-driver-of-innovation>.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *SAGE Journals*, 28(8), pp. 1243-1264. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Robinson, J., & Tinker, J. (1997). Reconciling ecological, economic and social imperatives: A new conceptual framework. En Ted Schrecker (Ed.). *Surviving Globalism: The social and economic challenges* (pp. 71–94). New York, UE: St. Martin's Press.
- Rodríguez-Bolívar, M., Garde-Sánchez, R., y López-Hernández, A. (2015). Managers as drivers of CSR in state-owned enterprises. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58, (5), pp. 777-801. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.892478>.
- Rohr, J. (1986). *To run a constitution: the legitimacy of the administrative state*. New York, EU: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, D. (2011). Public administration's legal dimensions: Three models. En D.

- Menzel & H. White (Eds.). *The state of public administration. Issues, challenges and opportunities* (pp. 368–387). New York, UE: M.E. Sharpe.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government. Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago, UE: University of Chicago Press
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Defining and Measuring Quality of Government. En S. Holmberg and B. Rothstein (Eds.). *Good Government. The Relevance of Political Science*. (pp. 13-39). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Scott W. (1995). *Institutions and organizations*. California, EU: Sage.
- Seifter, M. (2014). States, agencies, and legitimacy. University of Wisconsin Legal Studies Research Paper (1323). Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2408223##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2408223##)
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, España: MAP/INAP
- Suchman, M. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571–610. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/273070350\\_Managing\\_Legitimacy\\_Strategic\\_and\\_Institutional\\_Approaches\\_Academy\\_of\\_Management\\_Review\\_20\\_571-611](https://www.researchgate.net/publication/273070350_Managing_Legitimacy_Strategic_and_Institutional_Approaches_Academy_of_Management_Review_20_571-611)
- Thomas, R. (2001). Public trust, integrity and privatization. *Public Integrity*, 3 (3), pp. 242–261. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15580989.2001.11770874>
- Thompson, D. (1995). *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*. Washington D.C., EU: The Brookings Institution.
- Tongeren, P., & Becker, M. (2009). *Integriteit als deugd*. En E. Karssing & M. Zweegers (Eds.). *Jaarboek Integriteit 2010*. (pp. 58–65). Den Haag, Netherlands: BIOS.
- Tyler, R., Gagné, R., & Scriven, M. (1967). *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Chicago, USA: Rand McNally.
- Van Ryzin, G. (2011). Outcomes, process, and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Theory and Research*, 21(4), pp. 745–760. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muq092>
- Yera, T. & Pin, J., (2010). La demanda social de la responsabilidad pública. Marco de referencia sobre RSC y buen gobierno. IESE Business School. (DI-851). Recuperado de <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0851.pdf>





# **El presupuesto público y los resultados para el desarrollo humano sostenible en Costa Rica**



# El presupuesto público y los resultados para el desarrollo humano sostenible en Costa Rica

Investigador  
Rolando Bolaños Garita<sup>1</sup>,  
Universidad Nacional a Distancia

Recibido: 28 de abril de 2020  
Aceptado: 25 de mayo de 2020

## Resumen

El presupuesto público resulta en la expresión de los planes gubernativos que no solo responden a las necesidades detectadas a lo interno del territorio, sino, a una agenda internacional que asume que todos los países se decantan por lo mismo: el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes. De esta manera, la presente investigación da como resultado el análisis, por medio de una recabación selectiva de datos, de la implantación de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas a nivel costarricense, detectándose tanto esfuerzos teóricos, metodológicos, programáticos y, hasta cierto punto, presupuestarios, lo que si bien apunta a cierto grado de avance, también refleja puntos de mejora insoslayables de instaurar.

**Palabras clave:** *Naciones Unidas – desarrollo sostenible – planificación nacional – dimensiones del presupuesto público – interinstitucionalidad.*

## Abstract

Public budget has expression of government plans, that not only respond to the needs detected within the territory, but also to an international agenda that assumes that all countries needs the same: improve quality life of its inhabitants. In this way, this research expose, through selective data collection, implementation of the 2030 Agenda of the United Nations in Costa Rica, detecting theoretical, methodological, and programmatic efforts, and even budgetary, which although points to a certain degree of progress, and also reflects urgent improvement points to establish.

**Keywords:** *United Nations – sustainable development – national planification – dimensions of public budget – interinstitutionality.*

<sup>1</sup> Tutor-Investigador, Escuela de Ciencias de la Administración-UNED, Costa Rica. Administrador con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, Doctor en Ciencias de la Administración, UNED, Costa Rica.

## 1. Introducción

Considerando que el documento presupuestario, refiriéndonos a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, no es otra cosa que el conglomerado de presupuestos individuales que las instituciones formulan a fin de cumplir con las **Metas** establecidas, producto de la planificación administrativa en sus respectivos niveles: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Sectorial de Desarrollo (PSD), Plan Regional de Desarrollo (PRD) o Plan Anual Operativo (PAO), debería evidenciarse en dicho documento un ligamen Plan-Presupuesto notorio, measurable y justificable conforme la búsqueda del interés público, el cual está llamado a solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo.

De esta manera, resulta indispensable realizar un balance situacional e identificar si lo anterior es correcto o no para el caso costarricense, con el objetivo de brindar luz a las autoridades gubernativas y corregir lo correspondiente.

El presente ensayo, matriculado ante la Comisión de Investigación y Extensión de la Escuela de Ciencias de la Administración de la UNED en Costa Rica, y aprobado con el código P2018-015, se decanta por lo anterior, pero también por lo establecido en el Plan de Acción CRES 2018-2028 del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC), en el cual se acuerda en diferentes líneas apoyar el ámbito investigativo, por ejemplo, estableciendo en su **Lineamiento 6**: La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe, así como la **Estrategia Indicativa 3.1.4**: Incrementar considerablemente el número de docentes con perfil de investigación y promover la articulación entre investigación, docencia y vinculación con la sociedad (s/f, 79).

## 11. Abordaje metodológico

El ánimo de la presente investigación es abordar elementos fácticos que abonen al mejoramiento de la realidad administrativa costarricense, por lo que podría indicarse que ésta es una investigación aplicada, dirigida hacia el orden de lo programático-presupuestario nacional. Pero también es continuación de la así denominada: *Presupuesto público y desarrollo en Costa Rica: lecciones aprendidas y retos desde el panorama internacional*, misma que por su amplitud tuvo límites particulares, y se exentó de lo que ahora se expone.

El esquema investigativo fue guiado por el siguiente objetivo general:

- Analizar el apego del presupuesto público para con la planificación nacional y particularmente para con la Agenda 2030 establecida por la Organización de las Naciones Unidas.
- Consiguentemente, se establecieron los siguientes objetivos específicos:
- *Describir en qué consiste la Agenda 2030 establecida por la Organización de las Naciones Unidas y su relación para con el presupuesto público costarricense.*
- *Determinar la convergencia u holgura entre el uso de los recursos presupuestarios y la solvencia de las necesidades poblacionales establecidas vía la planificación nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030.*
- Acorde con lo establecido en los objetivos se desarrolló el proyecto investigativo cuantitativamente, empleando el análisis de contenido –por medio del análisis documental–, a fin de identificar y sintetizar los datos recopilados que resultaran pertinentes, para luego derivar en el apartado analítico correspondiente.

## 2. La Agenda 2030 y el desarrollo integral

En setiembre de 2015, la Asamblea General de las Nacionales Unidas aprobó mediante Resolución A/RES/70/1 la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** –en adelante la Agenda–, estableciendo 17 objetivos (ODS) y 169 metas conexas, con un horizonte de 15 años plazo, y aspirando, entre otros, a un crecimiento económico sostenido e inclusivo para el desarrollo social y la erradicación de la pobreza. En esa misma sintonía, el punto 27 de la declaración dispone que: *“El crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos.”* (2015, p. 9).

Igualmente, el punto 46 reitera que el logro de los ODS dependerá de que el Sistema de Naciones Unidas disponga de recursos suficientes y de la realización de una labor pertinente, coherente, eficiente y eficaz, destacando la importancia de fortalecer la titularidad y el liderazgo en cada país. Esto, solo puede considerarse desde un punto de vista eminentemente estatal, o sea, es responsabilidad de cada Gobierno abonar al logro de los ODS, al brindar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios para ello,

al punto de que serán los mismos Gobiernos los responsables de brindar seguimiento sobre los progresos realizados para cumplir los Objetivos y las metas conexas en un horizonte de 15 años.

De vital importancia resulta lo prescrito en el punto 48, al indicar que se están elaborando indicadores para tener claro aquél progreso, para lo que se necesitarán *“(...) datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones.”* (2015, p. 13), lo que no podría ser de otra forma, sobre todo en materia de *Planificación Presupuestaria* (Bolaños, 2015), en la cual convergen la planificación nacional y la gestión presupuestaria. Para mayor contundencia, la Agenda establece diáfanaamente en el punto 55 que:

*(...) Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias Nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.* (2015, p. 15).

**Tabla 1.**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible**

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Objetivo 1</b>  | Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.   |
| <b>Objetivo 2</b>  | Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.   |
| <b>Objetivo 3</b>  | Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.  |
| <b>Objetivo 4</b>  | Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.  |
| <b>Objetivo 5</b>  | Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.  |
| <b>Objetivo 6</b>  | Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.   |
| <b>Objetivo 7</b>  | Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.   |
| <b>Objetivo 8</b>  | Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.   |
| <b>Objetivo 9</b>  | Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.   |
| <b>Objetivo 10</b> | Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.  |
| <b>Objetivo 11</b> | Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.   |
| <b>Objetivo 12</b> | Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.  |
| <b>Objetivo 13</b> | Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.  |
| <b>Objetivo 14</b> | Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.  |
| <b>Objetivo 15</b> | Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad. |
| <b>Objetivo 16</b> | Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.                                     |
| <b>Objetivo 17</b> | Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.  |

Fuente: adaptado de la Resolución A/RES/70/1 de la Organización de Naciones Unidas (2015).

A partir de aquí, la Agenda establece una gama de propuestas que, al ser generales, solo los mecanismos internos de cada país podrían lograr reducir lo abstracto de los mismos y darle un nivel de puntualidad conforme la realidad de cada país, tal y como se indica en el punto 63 al aclarar: “Reiteramos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales.” (2015, p. 32); pero también reconoce la necesidad de entrelazar esfuerzos para que en el cumplimiento de los ODS converjan y brinden su aporte la ciencia, la tecnología y la innovación.

Finalmente, el seguimiento y examen sobre el cumplimiento de la Agenda recae en un conjunto de indicadores internacionales, los cuales deberán complementarse con aquellos de índole regional y nacional que formule cada país; para ello serán determinantes los instrumentos de planificación existentes.

### 3. El presupuesto público y su marco actual

Previo a mayores detalles, valga advertir que, en el plano costarricense, el documento presupuestario puede concebirse desde varios ángulos, por lo que aprovechamos para aclarar el papel de éste conforme sus diferentes dimensiones: política, legal, jurisprudencial, teórica, económica y programática.

- **Dimensión política**, se considera un instrumento del Gobierno de turno que condiciona lo que esa voluntad gubernativa pretende realizar en la estructura orgánica y organizacional a ésta supeditada, de ahí que el artículo 180 de la Constitución Política disponga:

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República).

Pero, el control político también se encuentra presente en el análisis del proyecto Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa y, posteriormente, durante su ejecución por medio de su Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público.

- **Dimensión legal**, se esclarece a partir del Decreto Ejecutivo 33446-H, que en su artículo 2 de definiciones señala:

Instrumento que expresa en términos financieros el plan anual operativo de cada institución, mediante la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos (Ministerio de Hacienda, 2006, Disposiciones generales).

- **Dimensión jurisprudencial**, aquí notamos lo argüido tanto por la Sala Constitucional del Poder Judicial como por la Procuraduría General de la República, por cuanto la primera indicó en su sentencia 9567-2008 –entre otros aspectos– que “(...) es en el presupuesto donde se encuentran los instrumentos para el desarrollo y la asignación de los recursos para la consecución de los objetivos propuestos, que no deben buscar otra cosa más que el desarrollo del Estado (...).” (X-Conclusión)

En igual sentido se ha referido el ente procurador que en su Dictamen C-102-1991 expresó que:

(...) la materia reservada a la Ley de Presupuesto es el gasto público anual del Es-

tado, su efecto directo e inmediato es la autorización del gasto necesario para la concretización del plan de actividad financiera del Estado y la prohibición correlativa de cualquier egreso para el cual no se haya presupuestado partida alguna o la presupuestada sea insuficiente (...) (Parr.24)

- **Dimensión teórica**, nos apalancamos en Martner, quien prescribía certeramente que:

(...) ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas. (1989, p. 7)

- **Dimensión económica**, la importancia del presupuesto en el entorno doméstico se concibe según la siguiente cita:

Para la administración pública, el presupuesto desempeña un papel tan importante como el que tiene el mecanismo de precios en la economía de mercado, pues actualmente se convierte en el conjunto de normas legales que regulan el recaudo y la inversión de, prácticamente, la mitad de los recursos que se movilizan en la economía.

Así pues, en la economía pública, las preferencias colectivas sobre el destino y la prioridad del gasto público se expresan a través del proceso presupuestario, al decir cuánto se gastará en salud, educación, vivienda,

seguridad, obras públicas, etc., o bien, al decidir si el financiamiento se realizará con endeudamiento o incrementando los impuestos. (Jaikel y Moraga, 2018, p. 40)

- **Dimensión programática**, también Martner aclara al respecto: "La programación presupuestaria traduce pues, las metas de largo plazo en metas inmediatas y define sus contenidos a través de programas de trabajo" (1989, p. 40).

Este recuento permite no solo denotar que el documento presupuestario va mucho más allá que la sola previsión e inclusión de ingresos y gastos a ejecutar por las instancias públicas, sino que reafirma la preponderancia que éste tendría para el cumplimiento de metas formuladas y encaminadas hacia el desarrollo de cualquier nación. De hecho, el artículo 4 de la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos 8131 dispone que:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá tener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes. (Asamblea Legislativa, 2001, Principios y disposiciones generales de Administración Financiera)

Llegados a este punto, nótese que nada de lo hasta aquí indicado y transcritto riñe entre sí, sino que, puede entreverse que el apartado presupuestario se vale de la prognosis lograda a partir de la planificación nacional. De ahí que la unión entre los entes llamados en primera

instancia a vigilar el ligamen Plan-Presupuesto<sup>2</sup> genere lineamientos e instrumentos claros para que las instancias públicas coadyuven, cada una a su manera, a solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo por medio de los fondos provenientes de la Hacienda Pública.

En línea con lo anterior, llama la atención la publicación conjunta entre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda denominada *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica* (2016), por medio de la cual los entes encargados de lograr encaminar a todo el universo administrativo-institucional hacia el binomio Plan-Presupuesto pretenden lograrlo con especial acento en la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD); tendencia ésta que corre por Latinoamérica desde aproximadamente el

2010<sup>3</sup> a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dicha publicación acota que dentro de la GpRD el término que cobra vital importancia es el valor público, el cual concibe MIDEPLAN como “(...) la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático” (2016:15), por cuanto ese valor se materializa “(...) cuando los programas o proyectos que ejecuta el Gobierno constituyen medios eficaces y eficientes para atender necesidades o demandas sociales (...)” (2016, p.15); necesidades que por su naturaleza están dirigidas –y apoyadas presupuestariamente– hacia la colectividad (Sanz, 2016).

El marco operativo de la GpRD conllevaría el apego a cinco pilares consustanciales según la siguiente figura.

---

2 Esta vigilancia recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y en el Ministerio de Hacienda (MH), conforme las potestades dispuestas en la Ley de Planificación Nacional 5525 y en la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos 8131, que a su vez dan lugar a otros instrumentos legales como el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H que crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.

---

3 En este sentido, puede consultarse los trabajos que al respecto han generado López y García (2010), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD, 2013) y Kaufmann, Sanginés y García (2015)

**Figura 1.**  
Pilares de la Gestión para Resultados para el Desarrollo



Fuente: MIDEPLAN (2015).

Igualmente, dentro de los retos visibles para establecer la GpRD –ahora con ligamen también en los ODS– estaban, entre otros (MIDEPLAN, 2015), los siguientes:

- *Actualizar y adaptar las herramientas que permitan reflejar la asignación presupuestaria real, en cuanto a cumplimiento de metas de efecto e impacto, a fin de adaptar los instrumentos acordes con la estructura programática del vínculo Plan-Presupuesto.*
- *Actualizar el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible (SIDES), para facilitar la medición de resultados en cuanto a productos (bienes y servicios), efectos e impactos para el mejoramiento de la gestión pública.*
- *Incorporar las metas e indicadores de los ODS en los diferentes instrumentos de planificación*

*nacional* (PND, PEI, POI<sup>4</sup> y Planes Nacionales Sectoriales) junto con su respectivo seguimiento anual.

Las anteriores acciones de mejora permiten inferir que la ruta para lograr con efectiva contundencia la mejor gestión presupuestaria y lograr un efectivo valor público, conlleva ajustes político-legales, pero, sobre todo, metodológico-institucionales que logren el reconocimiento de que el Presupuesto de la República es la expre-

4 El Pan Estratégico Institucional (PEI) no ostenta rango constitucional ni legal, pero sí reglamentario (Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo 37735-PLAN) al igual que el Plan Operativo Institucional (POI); y en cuanto a este último, el artículo 2 del Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN, dispone más bien el término Plan Anual Operativo (PAO) que consideramos más preciso para la materia en cuestión.

sión financiera de los planes del Gobierno –ini-ciando con el PND como máximo instrumento planificador–, lo que en primera instancia resul-taría dable, en el tanto tales ajustes logren el ali-neamiento **Metas** y **Tipos de Medios** ya vigentes en el plano nacional, pero aún no introyectados por el ápice gubernativo como eslabones im-prescindibles para la mejor gestión presupues-taria pública.

Para mayor claridad del lector, al citar aquellos términos, para el caso costarricense debemos referirnos a la capacidad de dirección gubernativa que ostenta el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro –o Ministros– actuando conjuntamente) para dirigir la Administración Pública (Administración Central: Ministerios y sus instancias adscritas, y Administración Des-centralizada: instituciones no ministeriales y au-tónomas, o sea, con personalidad jurídica pro-pia), según el esquema jurídico previsto desde el artículo 140.3 de la Constitución Política, y dispuestos en los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 de la Ley General de la Adminis-tración Pública 6227 (LGAP). Puntualmente, el artículo 99.1 prescribe que:

Habrá relación de dirección cuando dos ór-ganos de administración activa tengan di-versa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, den-tro de una relación de confianza incompati-ble con órdenes, instrucciones o circulares. (El resaltado es nuestro) (Asamblea Legis-la-tiva, 2001, De la relación de Dirección)

De esta manera, concebimos las **Metas** como aquella aspiración de cumplimiento trazada por el Poder Ejecutivo y plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo –que cubre el periodo presidencial de cuatro años–, para solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo (en campos como: educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroali-mentario, infraestructura nacional, u otros), por

medio de la **Actividad**<sup>5</sup> de las instancias públicas, las cuales a su vez deberán ajustar su maquinaria planificadora y presupuestaria para, a través de programas y proyectos, abonar al cumplimiento de aquellas aspiraciones.

En cuanto a los **Tipos de Medios**, resultan ser el instrumento que permite el cabal cumplimiento de las aspiraciones gubernativas emanadas des-de la planificación nacional e instauradas como elementos programático-presupuestarios du-rante un horizonte temporal, en sintonía con el periodo gubernativo vigente.

Visto de esta forma, el presupuesto actúa como instrumento de dirección ya que, como bien apuntó en su momento el Ministerio de Hacienda ante consulta de inconstitucionalidad resuelta por la Sala Constitucional del Poder Judicial en su Sentencia 2002-04884:

(...) el Presupuesto de la Nación debe ser ubicado en su dimensión o contexto real, o sea, como un instrumento de política económica elaborado de manera respon-sable que conduzca a la satisfacción de las necesidades públicas del desarrollo eco-nómico y social y de redistribución del in-greso nacional, conforme lo dicta el artícu-lo 50 de la Constitución Política. (2002a, Resultando IV).

---

5 Esto supone:

(...) aquéllas acciones mayores que tipifican la misión esencial o sustancial legalmente asignada a un ministe-rio u otro ente público nacional o local. Pueden encon-trarse en forma de fines, objetivos o funciones en toda Ley general de la materia normada, o en toda Ley parti-cular de cada institución, y delimitan la razón de ser del ente o entes respectivos. Constituyen el concepto o factor unitario a ser objeto de ordenamiento superior por parte del Poder Ejecutivo del ramo vía directrices que impongan las metas y tipos de medios que sustan-cialmente logren o produzcan que diversos ministerios y entes se vean inducidos u obligados a enmarcarse, y articularse en sus operaciones interinstitucionales, en objetivos superiores de índole nacional, sectorial o regional que no están normalmente contemplados en sus leyes orgánicas. (Meoño, 2011, p. 307-308)

Más concretamente, en su Sentencia 2002-12019, la Sala Constitucional prescribió que:

Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. (2002b, Considerando IX)

Lo hasta aquí indicado se vuelve corpóreo mediante la generación de *Directrices* –de naturaleza gubernativo-presupuestarias– cimentadas en el articulado de la LGAP previamente indicado, y que fuera analizado y validado por la Procuraduría General de la República en múltiples de sus pronunciamientos, por ejemplo, en su Dictamen C-247-2010 y Opiniones Jurídicas OJ-046-2015, OJ-088 -2015 y OJ-084-2017.

Las posiciones teóricas, técnicas y jurídicas visibles en líneas precedentes dejan poco margen a inferir una desviación entre el apartado planificador, que en primera instancia corre por cuenta de MIDEPLAN, y el apartado presupuestario formulado y esquematizado por el Ministerio de Hacienda, que a su vez daría como resultado el binomio Plan-Presupuesto, dispuesto en el artículo *supra* transrito de la Ley 8131.

#### **4. La ruta de los ODS en el panorama nacional**

Toca ahora el turno de focalizar la recopilación de datos sobre los ODS en el plano planificador y presupuestario criollo y, concomitantemente, detectar si los presupuestos están sirviendo como instrumentos de dirección pública para lograr una gestión pública y presupuestaria sólida y consecuente con las intenciones gubernativas

–que deben estar dispuestas hacia la generación de valor público, según se indicara previamente–, logrando incluso entroncar visiones aparentemente vanguardistas como la GpRD con la agenda internacional de los ODS.

En primera instancia, en la obra de Bielschowsky y Torres para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se anticipa que:

Para lograr los objetivos de una agenda con horizonte a 2030 centrada en la igualdad se requiere un cambio en el estilo de desarrollo y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con el cambio estructural progresivo. En este nuevo paradigma, las instituciones y las políticas públicas se articulan en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. (2018, p. 403).

Por ende, deberían ser esperables ajustes de diversas proporciones en simetría con el contexto de cada Región de Desarrollo<sup>6</sup>, a fin de atacar las necesidades puntuales de cada una en los campos que correspondan. Ahora que, si bien en aquella transcripción se enfatiza en el apartado ambiental, consideramos que la búsqueda de avances en la estructura productiva, según categorías como progreso técnico o igualdad, debe imprescindiblemente enlazar otros elementos.

---

6 El término Región lo ubicamos de la siguiente manera:

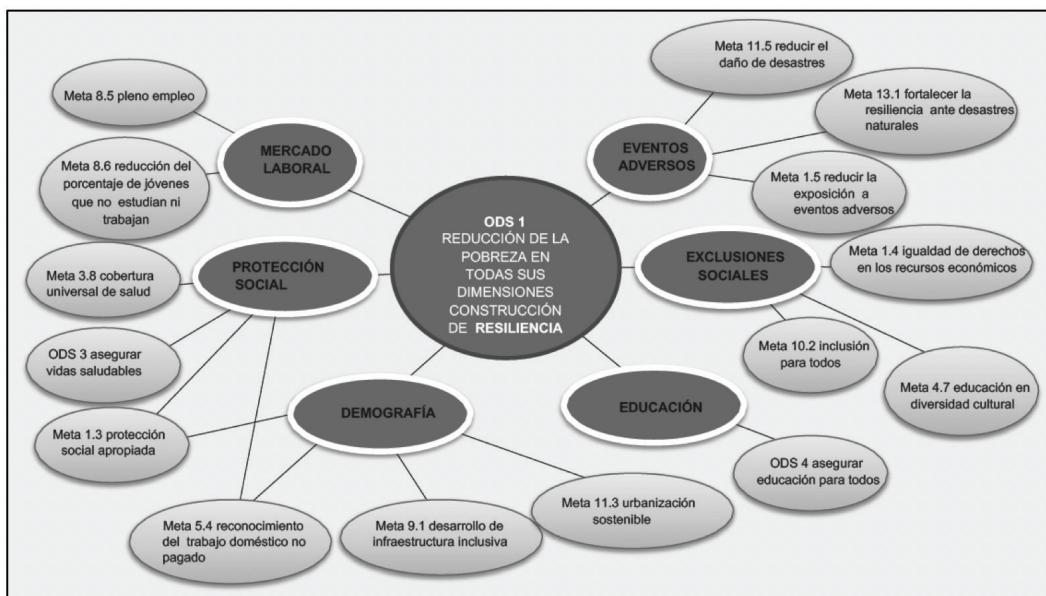
**Regionalización:** significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales (Meoño, 1986, p. 123)

En la actualidad el decreto que establece la División Regional del territorio de Costa Rica para efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, es el Decreto Ejecutivo 7944-PLAN-MP de 1978.

No obstante, a pesar de lo anterior, el cumplimiento de los ODS no se limita a elementos de naturaleza productivo-económica o ambiental,

sino, que alojan una multiplicidad de campos interrelacionados, tal y como enuncia la Figura 2 inserta a continuación.

**Figura 2.**  
Interconexión de metas y objetivos para implementar los ODS



Fuente: Arenilla (2018).

### *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el esquema de la planificación nacional.*

La Ley de Planificación Nacional 5525 dispone la creación y conducción de toda una maquinaria dispuesta para formular, ejecutar y evaluar la carta de navegación gubernativa como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo a partir de su artículo 4, sobre el cual se ha manifestado el Ente Procurador, por ejemplo en su Opinión Jurídica OJ-058-2008, al apuntar que:

Dicho Plan contiene los fines, objetivos que se pretende alcanzar en un período determinado por la Administración Pública y las empresas públicas. Refleja las políticas públicas consideradas indispensables para alcanzar el desarrollo social y económico y, por ende, hacer realidad el Estado Social de Derecho.

Por lo tanto, de buscarse la incorporación de compromisos gubernativos para el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del país, no existe otra opción más preclara que establecerlos como **Metas** del PND, lo que permitiría a su vez ajustar los **Tipos de Medios** para ello (presupuesto público), y emitir mecanismos que conduzcan y conjunten a todo el Sistema de Administración Pública a su cumplimiento (Directrices), según lo adelantado en un acápite anterior.

Ahora bien, según Arenilla (2018), durante el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible de 2017, se estableció la incorporación de los ODS en los planes de desarrollo y los presupuestos nacionales, lo que nos resulta en una posición más que justificada, conforme lo dispuesto en el punto 55 de la Agenda, dándole implícitamente así a cada país las **Metas** y **Tipos de Medios** para el efectivo

cumplimiento de los mismos. Y, para lograr esa efectividad dice aquél autor “En lugar de agrupar dos o tres objetivos, se aconseja escoger diferentes metas correspondientes a más objetivos con la finalidad de alcanzar un mayor grado de eficacia” (2018, p. 49).

En esa misma publicación se indica que para el caso de Costa Rica se conformó el Consejo de Alto Nivel para los ODS, formado por el Presidente de la República, quien presidirá, el jerarca de Relaciones Exteriores y Culto, el jerarca de Planificación Nacional y Política Económica, y el jerarca de Ambiente y Energía, teniendo como funciones:

(...) definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental, de conformidad con las normas de derechos humanos y del Derecho Nacional e Internacional; establecer las medidas necesarias que permitan la asignación de recursos financieros para la implementación de los ODS. (2018, p. 61).

Estos son extractos del cuerpo normativo *Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica*, Decreto Ejecutivo 40203-PLAN-RE-MINAE (MIDEPLAN-RE-MINAE, 2017), que aumentó el compromiso estatal por el cumplimiento de los ODS, al crear un órgano colegiado del más alto nivel jerárquico, e insumado por un Comité Técnico, el cual verificará la realización de los compromisos específicos asumidos por las instituciones públicas para el cumplimiento de los ODS, trascendiendo períodos presupuestarios anuales.

– Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Aclaramos que la *Directriz General para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Directriz 006 MIDEPLAN, fue emitida en julio de 2014, o sea, más de un año antes de la existencia de la Agenda, por lo que aquella no incorporó en sus ele-

mentos metodológicos la previsión hacia los ODS. Así, el PND 2015-2018 incorporó propuestas estratégicas sectoriales agrupadas de la siguiente manera:

- a. Trabajo y Seguridad Social
- b. Desarrollo Humano e Inclusión Social
- c. Salud, Nutrición y Deporte
- d. Educativo
- e. Vivienda y Asentamientos Humanos
- f. Cultura y Juventud
- g. Desarrollo Agropecuario y Rural
- h. Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera
- i. Economía, Industria y Comercio
- j. Comercio Exterior
- k. Turismo
- l. Transporte e Infraestructura
- m. Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- n. Política Internacional
- o. Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial
- p. Seguridad Ciudadana y Justicia

Como puntos transversales del PND repuntan tres pilares a saber:

- Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad.
- Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.
- Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

Pilares esos que se enuncia son:

(...) sustantivos e interdependientes y debe avanzarse al unísono para alcanzar lo propuesto. Ellos constituyen la base sobre la cual se estructura el PND y los programas y proyectos que lo operacionalizan. Estos tres puntos de partida deben impregnar los resultados buscados por el conjunto de instituciones y sectores que tienen la responsabilidad de la ejecución de este Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

"Alberto Cañas Escalante". (MIDEPLAN, 2014, p. 62)

Finalmente, se incluye un acoplamiento entre elementos filosóficos (visión, misión y

valores) y estratégico-programáticos (pilares), para de esta manera producir un ideal esquemático como el siguiente:

**Figura 3.**  
Relación elementos filosóficos y estratégico-programáticos,  
Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018



Fuente: MIDEPLAN (2014).

Todo lo anterior dio paso a la generación de matrices propositivas que abarcaran desde lo macro a nivel sectorial, hasta un mayor grado de especificidad a nivel de programa o proyecto, esto último, incluyendo parámetros mensurables tal y como: *Resultado, Indicador, Línea Base, Meta del*

*periodo, Estimación presupuestaria, Riesgo y Responsable e Instancia ejecutora*, según se evidencia en la siguiente propuesta sectorial incluida en el PND 2015-2018.

**Figura 4.**  
**Propuesta estratégica sectorial 2015-2018**

| Objetivos sectoriales | <p>1. Contribuir a reducir la pobreza extrema, mediante la articulación de los principales programas sociales y la atención integral de los hogares y familias, para la satisfacción de necesidades básicas, con énfasis en familias con jefatura femenina y personas con discapacidad.<sup>10</sup></p> <p>2. Contribuir con la reducción de la desigualdad social y territorial, articulando servicios, redes de apoyo y proyectos de infraestructura social y productiva accesibles e inclusivos en distritos priorizados.</p> <p>3. Fortalecer las capacidades de las personas en situación de pobreza, para insertarse en el mercado laboral, mejorar sus niveles de empleabilidad para aprovechar oportunidades de emprendedurismo y autoempleo<sup>11</sup>.</p> |  |                                    |   |        |  |  |
|-----------------------|---|--|------------------------------------|---|--------|--|--|
|                       | Resultado   | Indicador  | Línea base                         | Meta del período 2015-2018 y anual  |        |  |  |
|                       | 1.1 Familias satisfacen sus Necesidades Básicas y reducen la línea de pobreza.  | Número de familias que satisface sus necesidades básicas, y superan la línea de pobreza. | 0 <sup>12</sup>                    | <p>2015-2018: (42.000 hogares equivalente a 54.600 familias)<sup>13</sup></p> <p>2015: 32.769 hogares (42.600 familias)<sup>14</sup><br/> 2016: 42.000 hogares (54.600 familias)<br/> 2017: 42.000 hogares (54.600 familias)<br/> 2018: 42.000 hogares (54.600 familias)</p> <p>Nacional:42.000 hogares (54.600 familias)<br/> Central: 17.478 hogares (22.721 familias)<br/> Chorotega: 5.290 hogares 6.877 familias<br/> Pacífico Cent:3.576 hogares (4.649 familias)<br/> Brunca: 5.628 hogares 7.317 familias<br/> Huetar Caribe:6.614 hogares (8.598 familias)<br/> Huetar Norte: 3.414 hogares (4.438 familias)</p> |        |  |  |
| Programa o proyecto   | <p>1. Programa interinstitucional para la satisfacción de necesidades básicas de las familias en pobreza extrema.</p>   |  |                                    |   |        |  |  |
| Objetivo              | <p>1.1 Satisfacer necesidades básicas de familias en pobreza extrema, con énfasis en familias con jefatura femenina y personas con discapacidad.</p>  |  |                                    |   |        |  |  |
| Resultado             | Indicador   | Línea base   | Meta del período 2015-2018 y anual | Estimación presupuestaria en millones de colones, fuente financiera y programa presupuestario   | Riesgo | Nombre de la persona responsable e institución ejecutora |  |

Fuente: MIDEPLAN (2014)

A pesar de todo lo anterior, no resulta claro el ligamen entre el PND 2015-2018 y la totalidad de los ODS, aún y cuando el primero incluyera todo un andamiaje filosófico, estratégico, programático y de asignación puntual de responsabilidades para el logro del desarrollo nacional, y si se quiere, con alto grado de similitud para con los ODS. Esto en parte se debería, como indicáramos, a que la Directriz 006 MIDEPLAN fue emitida en julio de 2014.

En su defecto, la Secretaría Técnica de los ODS, recaída en MIDEPLAN según el Decreto Ejecutivo 40203-PLAN-RE-MINAE, ha generado una serie de productos (documentos) relativos a monitorear los ODS y su engarce con la labor planificadora y movilizadora de recursos públicos de todo el Gobierno de la República hacia el desarrollo nacional.

Por ejemplo, en el 2016 se construyó un *Inventario de Políticas Públicas según los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, refiriendo que resultaba en un análisis individual, en un diagnóstico de la situación país, en un reflejo de los retos más importantes y en el inventario de las políticas públicas vigentes que mantendrían una relación directa con un objetivo en particular. Empero, la más plausible correlación PND-ODS

que pudo extraerse fue la dispuesta en la **Tabla 2**, al hacer referencia clara y explícita al ODS 13: *Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, como al *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento territorial*. De ahí la primera pista para rastrear y monitorear a nivel presupuestario lo establecido programáticamente.

**Tabla 2.**  
**Relación plausible entre PND 2015-2018 y ODS**

| <b>Objetivo de Desarrollo Sostenible: 13-Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos</b>  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
| <b>Programa o proyecto del PND: 2.1 Programa de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastre para el desarrollo y la seguridad humana por parte del sector público.</b> |  |  |   |  |  |
| Objetivo   | Resultado  | Indicador  | Línea base  | Meta del periodo 2015-2018 y anual   | Estimación presupuestaria  |
| 2.1.1. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la sociedad costarricense, con énfasis en infraestructura y sectores productivos. <sup>1</sup>                               | 2.1.1.1. Acciones desarrolladas en sectores vulnerables: Infraestructura, Agricultura, Vivienda, Zonas Costeras y Pesca, Biodiversidad, Recursos Hídricos y Energía. | Porcentaje de instituciones del sector Público que incorporan la gestión de riesgo en su presupuesto, planes, programas y proyectos. Base 2014 28%, Al 2018 60%. | 28% de instituciones del sector público con recursos presupuestados para atender emergencias. (17 instituciones nacionales y 77 municipalidades, de un total de 327). | 2015-2018: Aumentar en 60%<br>2015: 15%<br>2016: 15%<br>2017: 15%<br>2018: 15% | CNE C/1.450 millones<br>Programa presupuestario:<br>200 Gestión del Riesgo. Partidas:<br>1-04 Servicios de Gestión y Apoyo, 1-07 Servicios de Capacitación, 1-03 Alimentos y Bebidas, 2-99: Útiles y Materiales de Oficina y 5-01: Equipos y Programas Informáticos. |
| <b>Programa o proyecto del PND: 2.2 Programa Adaptación Local para sectores productivos críticos ante el Cambio Climático.</b>   |  |  |   |  |  |

|   |   |  |    |   |   |
|---|---|--|----|---|---|
| 2.2.1. Reducir la vulnerabilidad en 3 sectores críticos (agricultura, recursos hídricos y zonas pesqueras y costera. <sup>2</sup>   | 2.2.1.1. Aumentar las prácticas de adaptación en sectores productivos críticos.   | Porcentaje de proyectos del Fondo de Adaptación en ejecución.                                    | 0  | 50% proyectos del Fondo de Adaptación en ejecución.<br>2015-2018: 50%<br>2015: 10%<br>2016: 10%<br>2017: 20%<br>2018: 10% | Código presupuestario no disponible por ser partida externa.<br>Fondo de Adaptación – USD9.9 millones (tentativo) |
| <b>Programa o proyecto del PND: 2.3 Programa de Adaptación basado en Ecosistemas para la consolidación de corredores biológicos.</b>  |   |  |    |   |   |
| 2.3.1. Mejorar la capacidad de resiliencia de los sectores vulnerables a través de acciones de adaptación a nivel de paisajes, cuencas y ecosistemas en los corredores biológicos. <sup>3</sup> | 2.3.1.1. Aumentar las iniciativas participativas de adaptación a nivel de cuencas, paisajes y ecosistemas en los corredores biológicos. | Número corredores biológicos que incorporan medidas de adaptación por regiones de planificación. | 24 | 2015- 2018: 15<br>2015: 2<br>2016: 5<br>2017: 4<br>2018: 4  | Proyecto SINAC-BMU Biocorredores 8 Millones Euros Código presupuestario no disponible por ser partida externa.    |

Fuente: Adaptado de MIDEPLAN (2014)

<sup>1</sup> **Riesgo:** Falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las instituciones.

<sup>2</sup> **Riesgo:** El Fondo de Adaptación no finanche el 100% del monto solicitado. Dependerá la meta del monto final aprobado por el Fondo de Adaptación. Y MINAE: Fondo del Agua. Capacidad de ejecución de los beneficiarios.

<sup>3</sup> **Riesgo:** Acciones sectoriales dispersas entre instituciones del Sector. Reducción de presupuesto de la cooperación alemana.

La vinculación aquí apuntada se replica en otras publicaciones que, aunque separadas, resultan en un símil de lo plasmado en aquél inventario (ver por ejemplo MIDEPLAN-STODS, 2015, 2017a).

Posteriormente, en el 2017 se hace notar que “Periódicamente al ser evaluadas (sic) los objetivos y metas nacionales, éstas indicarán el efecto o el impacto del quehacer gubernamental sobre el desarrollo del país y la calidad de vida de la población nacional y el cumplimiento de los ODS” (MIDEPLAN-STODS, 2017b, p. 6), afirmándose

que dichos objetivos tenían una vinculación estrecha con el PND 2015-2018 a nivel de programas, indicadores y metas, para un total de 94 programas y proyectos, 181 indicadores y 181 metas vinculados con los 17 ODS, pero sin especificar cuáles de ellos se entrelazaban puntualmente.

Ahora, en cuanto al cumplimiento de tales programas, MIDEPLAN determinó –con base en datos aparentemente al 31 de enero de 2019– lo siguiente:

**Tabla 3.**  
**Relación plausible entre PND 2015-2018 y ODS**

| <b>Programa o proyecto del PND: 2.1 Programa de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastre para el desarrollo y la seguridad humana por parte del sector público.</b> |  |                          |      |      |      |
|--|--|--------------------------|------|------|------|
| Objetivo   | Indicador  | 2015                     | 2016 | 2017 | 2018 |
| 2.1.1. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la sociedad costarricense, con énfasis en infraestructura y sectores productivos. <sup>1</sup>                               | Porcentaje de instituciones del sector Público que incorporan la gestión de riesgo en su presupuesto, planes, programas y proyectos. | No se reporta resultado. | 38   | 20   | 58   |
| <b>Clasificado como:</b> Cumplido (con un sobrecumplimiento para el periodo del 193%)  |  |                          |      |      |      |

**Programa o proyecto del PND: 2.2 Programa Adaptación Local para sectores productivos críticos ante el Cambio Climático.**

| Objetivo  | Indicador   | 2015  | 2016  | 2017 | 2018                      |
|---|---|-------|-------|------|---------------------------|
| 2.2.1. Reducir la vulnerabilidad en 3 sectores críticos (agricultura, recursos hídricos y zonas pesqueras y costeras críticas (agropecuario, recursos hídricos y zonas costeras y pesqueras). | Porcentaje de proyectos del Fondo de Adaptación en ejecución. | 27,5% | 37,5% | 7%   | Meta cumplida en el 2017. |

**Clasificado como:** Cumplido (con un sobrecumplimiento para el periodo del 144%)

**Programa o proyecto del PND: 2.3 Programa de Adaptación basado en Ecosistemas para la consolidación de corredores biológicos.**

| Objetivo   | Indicador  | 2015 | 2016                    | 2017 | 2018 |
|--|--|------|-------------------------|------|------|
| 2.3.1. Mejorar la capacidad de resiliencia de los sectores vulnerables a través de acciones de adaptación a nivel de paisajes, cuencas y ecosistemas en los corredores biológicos. | Número corredores biológicos que incorporan medidas de adaptación por regiones de planificación. | 2    | No se reportó resultado | 5    | 9    |

**Clasificado como:** Cumplido (con un sobrecumplimiento para el periodo del 106,67%)

Fuente: Adaptado de MIDEPLAN (2019)

No obstante, la Tabla anterior asemeja un nivel de efectividad *figuradamente* positivo en relación con la Agenda, al sobrepasar incluso la programación prestablecida en la carta de navegación del conglomerado estatal. Datos estos que, elevados al plano internacional, pondrían al país en un escenario de aparente nivel óptimo de rendimiento burocrático.

– **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.**

El esquema metodológico para el siguiente PND sufre variaciones que acercan la producción de éste a los ODS, ya que para ello se tomaron como insumos el Programa de Gobierno del Partido electo, Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional, Programa Macroeconómico Nacional, PND-PNIP 2015-2018, políticas o planes sectoriales de largo plazo, planes de desarrollo de las regiones de planificación al 2030 y compromisos internacionales o agendas globales, como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Consenso de Montevideo (CdM) sobre Población y Desarrollo y la Agenda de París sobre Cambio Climático (MIDEPLAN, 2018a, p. 14).

Estos mismos insumos sirvieron para “(...) construir escenarios futuros de desarrollo para el país mediante modelos de simulación estadística que permitieron estimar los resultados sobre el cumplimiento de los objetivos nacionales y sus respectivas metas planteadas en el PNDIP 2019-2022.” (MIDEPLAN, 2018b, p. 44-45).

En esa misma línea, la publicación conjunta de las instancias encargadas de vigilar el ligamen Plan-Presupuesto, afirma la consolidación de los ODS dentro del engranaje administrativo público (MIDEPLAN-Ministerio de Hacienda, 2018).

Interesa ahora determinar la continuidad de lo apuntado en la **Tabla 2** anterior, ahora para el periodo 2019-2022, por cuanto ya establecimos previamente que para el caso de Costa Rica, la forma correcta de darle continuidad a los ODS es ahora a través del PND 2019-2022 denominado Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP), toda vez que dichos objetivos se alargan en el tiempo hasta el año 2030.

Los ODS aparecen como uno de los cinco elementos orientadores para formular el PNDIP, junto con el Desarrollo Sostenible, la Gestión para Resultados en el Desarrollo, los Derechos Humanos, la Gestión de Riesgos y el Gobierno Abierto, y aclarándose que son 138 los indicadores los que están vinculados directa o indirectamente con los ODS, en otras palabras, 63% del total de los indicadores.

Ahora que, en el Capítulo II del PNDIP, perteneciente a *Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial*, denominación que fuera similar al Sector que según MIDEPLAN tuvo relación con el ODS 13: *Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, en esta ocasión no se refiere a dicho objetivo, y en su defecto, menciona una vinculación directa con los ODS 1, 7, 11, 12 y 15, lo que en primera instancia permitiría inferir el haber dejado de lado lo tocante al cambio climático. No obstante, en ese mismo Capítulo II se incluyeron consideraciones programáticas que sí tienen relación con el tema climático, observables en la **Tabla 4**.

**Tabla 4.**  
**Relación plausible entre PND 2019-2022 y ODS**

| Intervención estratégica  | Objetivo  | Indicador   | Línea base | Meta del periodo  | Estimación presupuestaria   |
|---|---|---|------------|---|---|
| Política Nacional de Adaptación para enfrentar los efectos adversos del Cambio Climático. | Aumentar la resiliencia a los impactos del Cambio Climático de la sociedad costarricense, mediante la aplicación de acciones de adaptación basada en comunidades y ecosistemas. | Número de organizaciones de base comunitaria que aplican acciones de adaptación basadas en comunidades. | 2018: 5    | 2019-2022: 20 Organizaciones de base comunitaria<br><br>2019: 5<br>2020: 5<br>2021: 5<br>2022 5 | 2019-2022: \$6,4 Millones<br><br>\$5,2 millones Fundecooperación: Programa Fondo de Adaptación.<br><br>\$1,2 millones PNUD: Programa de Adaptación de ASADAS. |
|   |   | Cantidad de hectáreas aplicando medidas de adaptación basadas en ecosistemas.                           |            | 2019-2022: 5000 ha.<br><br>2019: 1.000<br>2020: 1.000<br>2021: 1.000<br>2022: 2.000             | 2019-2022: \$5,4 millones<br><br>\$5,2 millones Fundecooperación: Programa Fondo de Adaptación.<br><br>\$200 mil PNUD Programa pequeñas Donaciones            |

| Intervención estratégica   | Objetivo   | Indicador   | Línea base                  | Meta del periodo   | Estimación presupuestaria   |
|--|--|---|-----------------------------|--|---|
| Programa Nacional de Reducción de Emisiones de Gases de efecto invernadero (GEI) | Contribuir a la carbono-neutralidad con el aporte del sector forestal y sectores claves como el transporte público, agropecuario y fomentando la participación de los gobiernos locales para la mitigación ante el cambio climático. | Cantidad toneladas de dióxido de carbono equivalente reducidas  | 2017: 4.159.892 t CO2 eq.   | 2020 y 2022: Reducir 4.000.000 de toneladas de CO2 equivalente.<br>2020: 2.000.000<br>2022: 2.000.000  | 1.565,87 Banco Mundial.<br>Programa Presupuestario: Proyectos Especiales  |
|  |  | Cantidad de toneladas de CO2 equivalente contenido en los bosques bajo contratos de PSA.  | 2017: 127.422.344 t CO2 eq. | 2019-2022: Mantener 115.000.000 toneladas de CO2 equivalente en stock.<br>2019: 115.000.000<br>2020: 115.000.000<br>2021: 115.000.000<br>2022: 115.000.000 | 60.904,34 FONAFIFO<br>Programa Presupuestario: Financiamiento Forestal.   |
|  |  | Cantidad de emisiones de GEI evitadas de CO2 eq por sustitución de fuente de energía en buses (diésel a energía eléctrica de la red eléctrica nacional) | 2018: 0                     | 2020: Reducir 135 toneladas de CO2eq<br>2020: 135  | 2020: \$3,67 millones<br>\$2,92 millones Proyecto GIZ: Acción Clima II \$750 mil.<br>Proyecto CRUSA-ONU Ambiente.   |
|  |  | Cantidad de municipalidad es que participan en el programa país Carbono Neutralidad 2.0.  | 2018: 6 municipalidades     | 2019-2022: 10 Municipalidades.<br>2019: 2<br>2020: 2<br>2021: 3<br>2022: 3   | 2019-2022: \$140 mil<br>\$20 mil Proyecto Acción Clima.<br>\$120 mil CRUSA Programa de Trabajo Estratégico 2018-2023, Eje de Residuos y Reducción de Emisiones. |

Fuente: Adaptado de MIDEPLAN (2018b)

Al contrastar lo prescrito en el anterior PND y en el actual, no se denota una continuidad para con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: *Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, al ser excluido explícitamente. Sin embargo, esta exclusión no acarreó una desatención tácita de ese ODS, ya que pudieron rastrearse acciones tendentes a mitigar y reducir el embate del cambio climático, lo que guarda relación con lo dispuesto en otra publicación de MIDEPLAN (2018c) de carácter prospectivo.

Lastimosamente, esa obviedad podría acarrear cuestionamientos sobre la verdadera atención que el Gobierno le brinda a los compromisos asumidos, al igual que puede cuestionársele sobre la inversión presupuestaria al respecto y sobre la gestión presupuestaria en general, dada la poca adherencia a lo convenido con la comunidad internacional.

*Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el esquema de la gestión presupuestaria pública.*

Toca ahora el turno de valorar la convergencia de lo incluido en los planes gubernativos y el enfilamiento de recursos presupuestarios para su efectivo cumplimiento, con el propósito de determinar si la gestión presupuestaria estatal guarda coherencia con el obligado ligamen Plan-Presupuesto presente en el artículo 4 de la Ley 8131, mismo que se desarrolla con mayor amplitud en el Reglamento a tal ley (Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN) y en las disposiciones que con fundamento en ambos emita el Ministerio de Hacienda y sus apéndices (Dirección General de Presupuesto Nacional, Autoridad Presupuestaria, Tesorería Nacional, etc.)

#### **– Periodo presupuestario 2015-2018.**

Previo a ahondar en otros detalles, valga rescatar que según lo apuntado por MIDEPLAN en su *Informe de seguimiento de metas anuales 2018* (2019, p.254), específicamente en cuanto al cumplimiento de programas o proyectos y sus consiguientes metas, se hace referencia a que el Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordena-

miento territorial dispuso de ¢45.496,54 millones y se ejecutaron ¢30.499,92 (67%) durante todo el periodo, sin especificar cuáles de éstos recursos pertenecían a lo contenido en la **Tabla 2**. En iguales términos debemos referirnos a la segregación de recursos presentada más adelante en esa misma publicación (2019, p. 257-258), no aclarando el porqué de los ¢1450 millones previstos en un primer momento para que la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) lograra *Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la sociedad costarricense, con énfasis en infraestructura y sectores productivos*, pasaran a necesitarse luego ¢23 millones y, finalmente, solo se ejecutaran ¢18.5 millones.

Esto no resulta del todo incoherente si solemos que toda meta inicial (programática y presupuestariamente hablando) está sujeta a cambios, avances o ajustes en el tiempo, aunque esto debe justificarse amplia y claramente, sea ante dependencias ministeriales, instancias fiscalizadoras, entes financieros internacionales, órganos de control político y, sobre todo, la ciudadanía en general, la cual puede tener poco dominio del lenguaje técnico-presupuestario y de planificación gubernativa.

Finalmente, tampoco se esclarece cuáles instituciones aportaron recursos presupuestarios para el cumplimiento de lo programado en las **Tablas 2 y 3**, ni cuánto fue su aporte específico.

Ahora bien, conforme la información disponible en el portal del Ministerio de Hacienda –mismo que al estar disponible para cualquier interesado debería ser sinónimo de claridad y transparencia– es posible consultar el Presupuesto de la República desde varias perspectivas: el proyecto de Ley de Presupuesto, la Ley de Presupuesto vigente, las modificaciones mensuales que sufriera esa, la división por cada ente Ministerial o Constitucional receptor de los recursos, etc., y para quien tenga conocimientos más arraigados sobre el esquema presupuestario las divisiones aumentan, reflejándose asimismo datos sobre: Ministerios y sus respectivos programas presupuestarios, el gasto devengado a diciembre del año transanterior, el presupuesto autorizado al

mes de agosto del año anterior (sin aclarar si incluye las modificaciones sufridas posterior a esa fecha) y el monto para el respectivo ejercicio económico; todo segregado por renglones presupuestarios denominados partidas presupuestarias, las cuales a su vez se descomponen en subpartidas presupuestarias.

Toda esa panoplia es muy posible que resulte una avalancha de datos para quien considere tener un manejo aceptable de dicha terminología presupuestaria, avalancha que aumenta exponencialmente para quienes tengan poco o nulo conocimiento al respecto, aumentando entonces la confusión general sobre lo que realmente ocurre con los montos dispuestos en la Hacienda Pública.

De esta manera, hemos enfocado las miradas en los proyectos presupuestarios que, construidos desde el Ministerio de Hacienda, fueron remitidos a la Asamblea Legislativa para su aprobación, tal y como lo dictan los artículos 121 inciso 11, 140 inciso 15 y 178 de la actual Carta Magna, toda vez que es en ese documento que debió plasmarse en primer lugar la voluntad –y justificación gubernativa– para consumar el pacto del ODS-13. Al ser esa la ruta trazada, se examinaron esos proyectos para determinar si se

invocó aquél objetivo en el acápite *Exposición de motivos*, o bien, en el formato ley perteneciente al Ministerio de Ambiente y Energía, sin poder arribar a ninguna pista sobre esa invocación en la parte argumentativa, lo que de igual manera impide conjeturar un vínculo –principalmente con cantidades específicas– para tal cometido.

#### – Periodo presupuestario 2019-2022.

Considerando que por aspectos obvios la línea de tiempo no alcanza para evaluar todo el periodo de referencia, se evalúan los mismos elementos observables *supra*, ahora en el único proyecto presupuestario al alcance, o sea, el correspondiente al periodo presupuestario 2019.

En este caso sí se observa al menos una mención a los ODS en lo referido al Ministerio de Ambiente y Energía, señalando que dentro de la vinculación para con las prioridades de gobierno se cuenta “Líderar el proceso de descarbonización bajo las metas de los objetivos de desarrollo sostenible y la Convención de Cambio Climático” (Ministerio de Hacienda-DGPN, 2018a, p. 108), lo cual se repite en el formato ley de ese ente Ministerial según el siguiente detalle presupuestario:

**Tabla 5.**  
**Relación plausible entre presupuesto 2019 y ODS-13 en millones de colones**

| SUBPARTIDA                   | MOTIVO  | MONTO     |
|------------------------------|---|-----------|
| 6 07 01 001<br>1330 2260 230 | CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. (PAGO DE CUOTA ANUAL ORDINARIA, CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO SEGÚN LEY No.7414, CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. (ONU) DEL 13 DE JUNIO DE 1994).                        | 4.285.100 |
| 6 07 01 001<br>1330 2260 320 | PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS. (PAGO DE CUOTA ANUAL, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, SEGÚN TRATADO No. 8219 DEL 08 DE MARZO DEL 2002 RATIFICADO POR DECRETO EJECUTIVO No. 30602 DEL 05 DE JULIO DEL 2002). | 2.348.000 |

Fuente: Adaptado de Ministerio de Hacienda- DGPN (2018b).

Lo anterior no refleja acciones programáticas, sino, el pago de cuotas relativas a las obligaciones nacionales para con lo pactado desde la Organización de Naciones Unidas en términos ambientales de carácter general pero no en su Agenda. Y adentrándonos en el lenguaje presupuestario, notamos que ambas subpartidas ostentan la denominación 6.07.01-Transferencias corrientes a Organismos Internacionales, ambas tienen como fuente de financiamiento 001-Ingresos corrientes, y su única variación está en la coletilla<sup>7</sup> presupuestaria que presentan al final, y que especifica el motivo del gasto, a saber: 230-Ley 7414 y 320-Ley 8219.

Ahora bien, examinando las *Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la autoridad presupuestaria para el año 2020*, Decreto Ejecutivo 41617-H, (Ministerio de Hacienda, 2019) mismo que resulta en instrumento normativo orientador por la mayoría de instancias de la Administración Pública, éste dispone en su Considerando 6 que: a) dada la inelasticidad de los recursos del erario público, b) como también la necesidad de realizar proyectos de inversión dirigidos al desarrollo nacional, c) deberá realizarse una escogencia ordenada y sistemática de los proyectos estatales a fin de conciliar las medidas de austeridad que se requieran con, entre otros, la atención a los ODS. Por lo demás, se obvian otras especificidades en el resto de sus apartados (materia presupuestaria, inversiones financieras o endeudamiento público)

Aunado a lo anterior, los *Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República* (Ministerio de Hacienda-DGPN, 2019) que condicionan desde ya la dinámica presupuestaria del 2020, al considerar tanto aspectos de formulación en

el actual ejercicio económico 2019 como también de programación presupuestaria, ejecución, seguimiento y evaluación para el periodo presupuestario siguiente, en su artículo 14 dispone para todas las instancias formuladoras de presupuesto la remisión del detalle de recursos necesarios para los temas de:

1. Equidad de Género.
2. Medio Ambiente y Cambio Climático.
3. Incorporación a la OCDE.

Lo anterior demuestra que la temática no ha estado fuera de la órbita presupuestaria, salvo que no con la suficiente contundencia programático-presupuestaria para así considerarla afincada en el esquema de gestión pública nacional.

En cuanto a la vigilancia que debe ejercerse en relación con la operacionalización de los ODS dentro del Presupuesto de la República, se tiene el rol fundamental de la Contraloría General de la República según las potestades constitucionales para ella dispuestas. Fiscalización que fue asumida y recalada por el propio Ente Contralor en su Memoria Anual 2016 (2016, p.173).

Posteriormente, en su Memoria Anual 2017 apuntaba lo siguiente:

El cambio climático tiene implicaciones sobre la Hacienda Pública porque obliga al Estado atender estos eventos, y ejecutar acciones climáticas de mitigación y adaptación, las cuales demandan recursos financieros, tecnológicos y humanos para satisfacer nuevas y mayores necesidades. Debe ser considerado para la administración oportuna de los riesgos que representa a nivel fiscal, específicamente en cuanto a la previsión de erogaciones para atender, adaptarse o mitigar sus efectos, y orientar el diseño de la política pública y ejecución de acciones para su implementación. (2017a, p. 26)

7 La Contraloría General de la República la define como: “(...) leyendas que se añaden a los diversos renglones de gasto con el propósito de desglosar montos, destinos, identidad de beneficiarios y otras informaciones relativas a la erogación que se ha de realizar” (CGR, 2006, p. 37).

Rematando más adelante en ese mismo espacio en que: “(...) resulta necesario crear un marco fiscal climático para Costa Rica, el cual debe incluir los mecanismos que permitan identificar y proyectar los recursos destinados a financiar acciones de mitigación, adaptación y atención de fenómenos hidrometeorológicos y climáticos extremos” (2017a, p. 26), marco

que según se extrae de su Informe DFOE-AE-OS-00001-2017 debe ser intersectorial, interinstitucional e inter-funcional; esto último, porque no se restringe a la sola inclusión de recursos en el Presupuesto de la República, sino también a otros agregados, tal y como se vislumbra en la siguiente imagen:

**Figura 5**  
**Marco fiscal climático para el Sector Público costarricense**



Fuente: Contraloría General de la República (2017b)

De mismo informe (2017) se pueden colegir los siguientes aspectos trascendentales para la adecuada operacionalización del ODS-13:

- El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el rector de todo lo tocante a la materia ambiental, correspondiéndole formular la Estrategia Nacional de Cambio Climático y su respectivo plan de acción.
- MIDEPLAN ejerce un rol protagónico dentro de aquél marco, ya que al ser el encargado del Sistema de Planificación Nacional debe liderar la formulación y seguimiento del PND, así como de otros instrumentos de planificación relevantes, y de igual manera

estará involucrado en la aprobación final de los proyectos de inversión y financiamiento externo de las instituciones, lo que por defecto ameritará un involucramiento en los proyectos de corte ambiental-climático.

- El rol del Ministerio de Hacienda como encargado del Sistema de Administración Financiera, es determinante para la obtención, planificación, asignación, utilización, control y seguimiento (trazabilidad) a los recursos presupuestarios que se dispongan en los proyectos contra el cambio climático que active el MINAE y que registre el MIDEPLAN dentro de todo el compendio de la planificación nacional.

- d. Sin embargo, actualmente la estructura de clasificación del presupuesto nacional y sus cuentas no incorporan ni un código específico para identificar el gasto climático<sup>8</sup>, ni el reconocimiento explícito de las inversiones que aportan a la mitigación o adaptación al cambio climático.

## 5. Una mirada a la Agenda 2030 en el panorama latinoamericano

Otro acercamiento a todo este tejido programático presupuestario que conlleva la puesta en práctica de los ODS en los países de la región, la encontramos en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que como organismo de la Organización de Naciones Unidas que también es, ha vigilado el acercamiento de los estados a los ODS.

Por eso, en su momento generó la *Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018a), que se descompone en una serie de agregados y busca el engarce entre la Agenda y el instrumento planificador de cada país, para lo cual contiene las siguientes fases teórico-operativas:

- Fase I: Identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y los instrumentos de planificación.
- Fase II. Sistemas de planificación y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Fase III. Autoevaluación de los sistemas de planificación: Planbarómetro.
- Fase IV. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la ciudadanía.

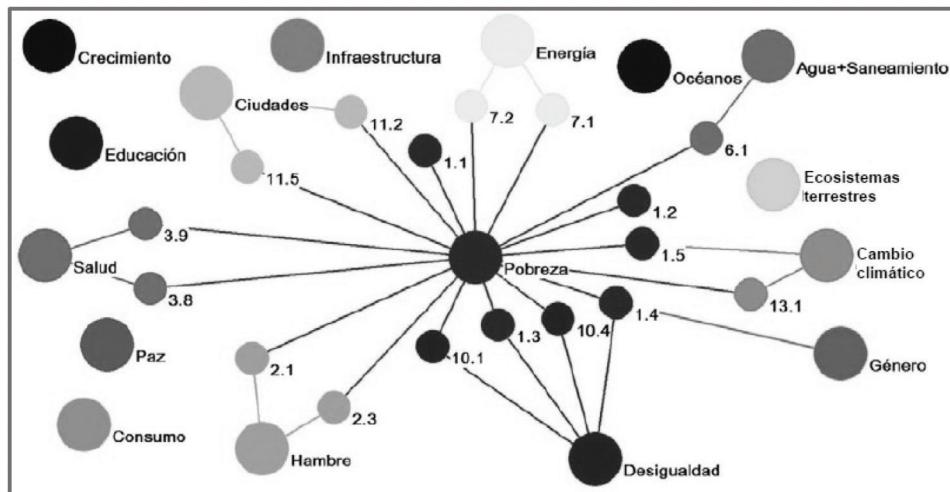
- Fase V. El desafío de la intersectorialidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- Fase VI. El desafío de la intertemporalidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- Fase VII. Formulación de la estrategia de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel local.
- Fase VIII. Análisis de escenarios futuros.

Los contenidos de ese instrumento pasan por: lo político-gubernativo, la estructura normativa vigente, los nodos programáticos, el apartado presupuestal, los actores (públicos o privados) involucrados, posibles alianzas, etc., buscando el mejor acople de la *Agenda* con el contexto nacional, a razón de la articulación de esfuerzos y la sinergia interinstitucional que se pretende, así como el mejor diseño de políticas públicas para evitar la superposición de las mismas, en un marco de intertemporalidad, cuestionamiento continuo sobre lo actuado y sistematización de resultados.

Sobresale entonces la concatenación que debe lograrse para lo anterior, tal y como se evidencia en la figura subsiguiente, a fin de identificar la unión entre eslabones y nodos críticos de los ODS, que en parte fuera ya adelantado en la **Figura 2**.

8 Esta falta de claridad presupuestaria bien podría atacarse con el establecimiento de un Clasificador Sectorial del Gasto Público según propusimos en su momento (Bolaños, 2015), con el fin de que cada institución que incluya proyectos en el Sector Ambiental los identifique y se logre su.

## Figura 6. Concatenación eslabones-nudos críticos para cumplimiento de la Agenda 2030



Fuente: CEPAL (2018a).

Por su parte, también se han generado otras publicaciones diagnósticas y de seguimiento (CEPAL, 2018a, 2018b, 2018c, 2019) que, aunque de gran valor, no profundizan sobre la realidad de lo actuado en el país, dado que en gran parte se insuman de los datos provistos por los mismos responsables de la operacionalización; profundización que sí pudo hacer un agente doméstico como la Contraloría General de la República (2018), dadas las potestades fiscalizadoras que le otorga la Ley Fundamental, detectando holguras programático-presupuestarias que limitan el alcance de la Agenda en el plano interno.

## Conclusiones

Se pasó revista a los contenidos de la Resolución A/RES/70/1 de la Organización de Naciones Unidas, denominada *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y de sus ODS, con el propósito de rastrear su amalgama en el andamiaje público nacional en los apartados de planificación y presupuesto, evidenciándose que el Gobierno de la República proclama ahora la GpRD como esquema metodológico que le permitirá hermanar tales apartados.

No obstante, aún falta camino para ello y, más bien, se deja lado la competencia gubernativa para lograr amalgamar la planificación y el presupuesto según el marco de legalidad vigente y la jurisprudencia judicial y administrativa emitida, refiriéndonos al establecimiento de **Metas** y **Tipos de Medios** vía Directriz.

Entonces, el desligue del Plan-Presupuesto aquí probado entre el PND 2015-2018, su sucesor (PND 2019-2022, puntualmente para el acápite de cambio climático y, hasta el periodo que se abarca en la presente investigación) y los respectivos presupuestos del periodo evaluado, pasa factura a la intención de cumplir con los ODS, imposibilitando que el país rinda cuentas claras para demostrar su apego a los mismos y al correcto uso de la Hacienda Pública para su consumación<sup>9</sup>.

9 En la generalidad existe una noción errada de que el documento presupuestario solo es posible evaluarlo desde una óptica, o que permanece invariable en el tiempo. La verdad es que las instancias presupuestarias tienen un amplio margen de maniobra para, si fuese el caso, no brindar alegatos claros sobre los montos bajo su administración y, por el contrario, hacer incu-

Resulta apremiante que el Gobierno de la República tome debida nota de la estrategia formulada por la CEPAL para unir los ODS con la determinación oficial de búsqueda del desarrollo en todas las regiones del país, con la ventaja de que las instancias ministeriales ya se desagregan – para cuestiones programático-presupuestarias – en programas presupuestarios, los cuales por su nivel de especificidad operativa logran un mejor reconocimiento de los objetivos necesarios para el desarrollo, al igual de los recursos técnicos, humanos y presupuestarios para su logro, tal y como sentencia Sanz:

En mi opinión, el concepto que se debe utilizar es el de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Es importante resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas, puesto que en ellos se recoge la vinculación de los inputs o medios con los bienes y servicios que se pretenden producir. Es el consumo de estos productos por parte de la ciudadanía el que va a producir los resultados que se pretenden y a los que sirve el programa presupuestario. Estos resultados no provienen del proceso presupuestario sino de la planificación, que debe determinar qué resultados son los precisos para poder alcanzar las metas del plan. (2016, p. 100-101)

Finalmente, si bien el Gobierno costarricense ha generado esfuerzos para cumplir con los cometidos del desarrollo sostenible, y si bien esto supera cualquier periodo presidencial de cuatro años para alargarse hasta el 2030, se denota un rezago, que no es posible achacársele a un solo grupo político (pasado o actual) en el poder. Pero sí resulta inaplazable el monitoreo constante de todo lo anterior para establecer medidas correctivas tempranas que permitan, en palabras

---

rrir en desgaste o confusión a quien desee interesarse sobre estos temas, lo que obviamente impide transparentar la gestión hacendaria pública inclusive para compromisos pactados desde la Organización de Naciones Unidas.

de Robinson (2015), mejorar el desempeño del sector público por medio de la priorización del gasto, la efectividad de los programas y la eficiencia presupuestaria.

## Referencias Bibliográficas

- Arenilla, Manuel. (2018). *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución A/RES/70/1. Recuperado de: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_resultado\\_simple.aspx?param1=NER&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&param5=5525](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&param5=5525)>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública 6227*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NR&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NR&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN)>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131*. Diario Oficial La Gaceta 198 de 16 de octubre de 2001. Mimeografiado.

- Asamblea Nacional Constituyente de 1949. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC)>
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.). (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018. Colección 70 años. N° 1 (LC/PUB.2018/7-P)*. Santiago, Chile: CEPAL
- Bolaños, Rolando. (2015). *Planificación presupuestaria en la Administración Pública. Su implicancia en el desarrollo nacional costarricense*. Alemania: Editorial Académica Española.
- CEPAL. (2018a). *Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Autor.
- CEPAL. (2018b). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Centroamérica y la República Dominicana. Visualizando desafíos, viabilizando compromisos*. México: Autor.
- CEPAL. (2018c). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Autor.
- CEPAL. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Autor.
- CLAD. (2013). *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica*. En, Villoria, M. (Coord.). *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Contraloría General de la República. (2006). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007*. San José, Costa Rica: Autor.
- Contraloría General de la República. (2017a). *Memoria Anual 2017*. San José, Costa Rica: Autor.
- Contraloría General de la República. (2017b). *Presión sobre la Hacienda Pública en un contexto de variabilidad y cambio climático, desafíos para mejorar las condiciones presentes y reducir los impactos futuros-Informe N° DFOE-AE-OS-00001-2017*. San José, Costa Rica: Autor.
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de seguimiento de la gestión del centro de gobierno para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible N° DFOE-EC-SGP-00001-2018*. San José, Costa Rica: Autor.
- Jaikel, R. y Moraga, M. (2018). *Planificación, presupuesto y control de la gestión*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas*. -17 edición. - México: Siglo Veintiuno Editores.
- Meoño, J. (1980). *Introducción al análisis de la Burocracia Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública, Teoría y práctica*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Meoño, J. (2011). *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*, San José, Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas-UCR.

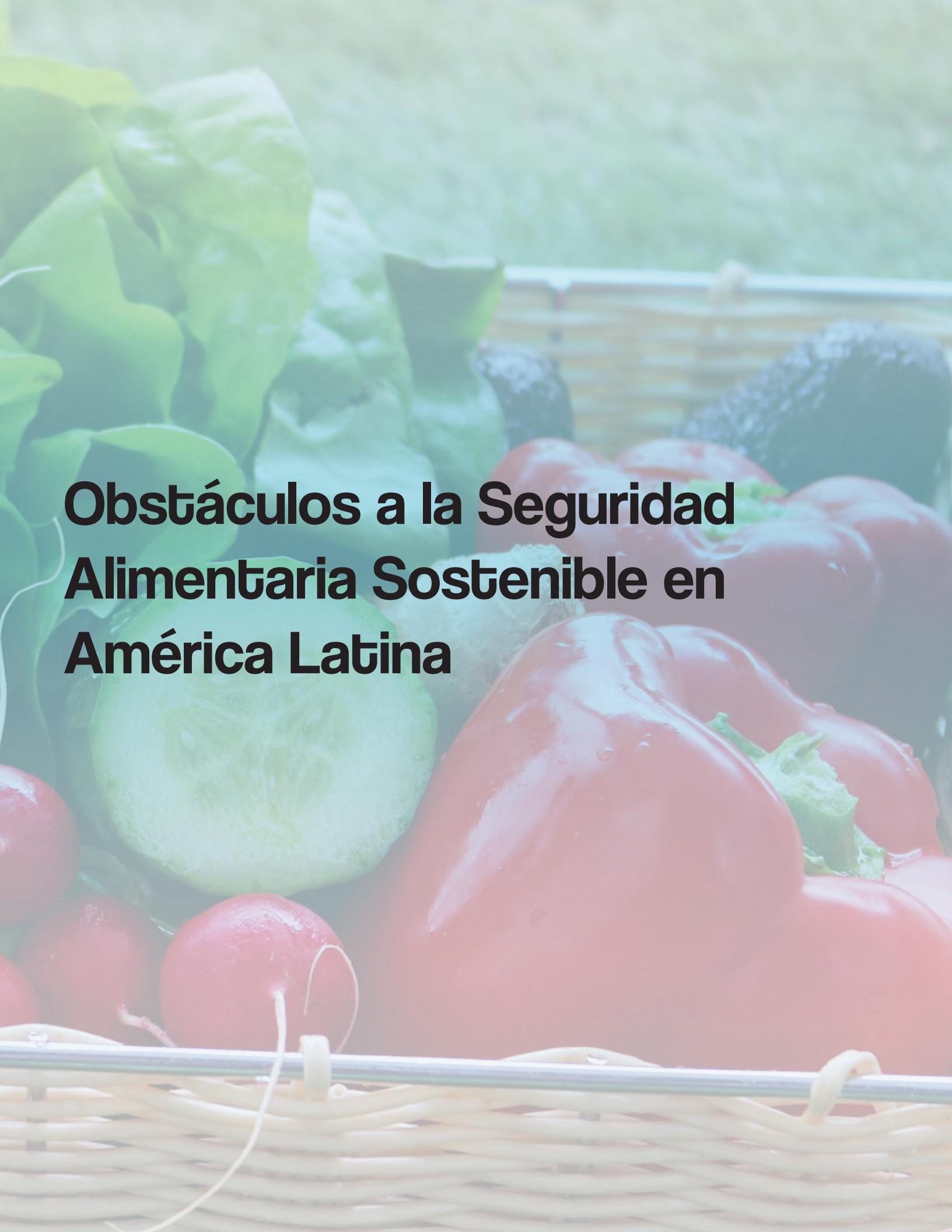
- Ministerio de Hacienda. (2006). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. En Diario Oficial La Gaceta 232 del 04 de diciembre de 2006.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la autoridad presupuestaria para el año 2020, Decreto Ejecutivo 41617-H*. Recuperado de: <<https://www.imprentanacional.go.cr/Alcances.aspx?year=2019>>
- Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018a). *Presentación proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019*. Recuperado de: <[https://www.hacienda.go.cr/docs/5b88a623ddd2a\\_Exp\\_Mot\\_2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5b88a623ddd2a_Exp_Mot_2019.pdf)>
- Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018b). *Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019-Ministerio de Ambiente y Energía*. [en línea]. Disponible en: <[https://www.hacienda.go.cr/docs/5b88792a68333\\_219\\_MINAE.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5b88792a68333_219_MINAE.pdf)> [Consulta: 15 de febrero de 2019]
- Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2019). *Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República*. Recuperado de: <[https://www.hacienda.go.cr/docs/5cb10b-db919ed\\_LTPR.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5cb10b-db919ed_LTPR.pdf)> [Consulta: 13 de febrero de 2019]
- Ministerio de Hacienda/Ministerio de la Presidencia/MIDEPLAN. (2006). *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NR-M&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=114763&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NR-M&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=114763&strTipM=FN)>
- MIDEPLAN. (2013). *Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo 37735-PLAN*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=114965&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=114965&strTipM=FN)>
- MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*. San José, Costa Rica: Autor.
- MIDEPLAN. (2018a). *Metodología del PNDIP 2019-2022*. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN. (2018b). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José, Costa Rica: Autor.
- MIDEPLAN. (2018c). *Costa Rica post 2030: principales retos al 2050*. San José, Costa Rica: Autor.
- MIDEPLAN. (2019). *Informe de Seguimiento de metas anuales 2018 y de cierre de periodo del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Recuperado de: <<https://www.mideplan.go.cr/publicaciones-recientes>>
- MIDEPLAN /Ministerio de Hacienda. (2012). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H*. Recuperado de: <<http://www.pgrweb>>

- go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Nor-  
mas/nrm\_norma.aspx?param1=NR-  
M&nValor1=1&nValor2=71726&nVa-  
lor3=87149&strTipM=FN
- MIDEPLAN/Ministerio de Hacienda. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el for-  
talecimiento de la Gestión para Resultados  
en el Desarrollo en Costa Rica*. San José,  
Costa Rica: Autor.
- MIDEPLAN /Ministerio de Hacienda. (2018). *Informe de Avance 2016 - 2018: Marco  
conceptual y estratégico para el fortaleci-  
miento de la Gestión para Resultados en el  
Desarrollo en Costa Rica*. San José, Costa  
Rica: Autor.
- MIDEPLAN/Ministerio de Relaciones Exte-  
riores/Ministerio de Ambiente y Ener-  
gía. (2017). *Gobernanza e implemen-  
tación de los objetivos de desarrollo  
sostenible en Costa Rica, Decreto Ejecuti-  
vo 40203-PLAN-RE-MINAE*. Recuperado  
de: <mentos/producto\_1-pnd\_vinculado\_  
con\_ods.pdf">ods.cr/sites/default/files/docu-  
mentos/producto\_1-pnd\_vinculado\_  
con\_ods.pdf> [
- MIDEPLAN-Secretaría Técnica de los ODS.  
(2016). *Inventario de Políticas Públicas  
según los Objetivos de Desarrollo Soste-  
nible*. Recuperado de: <[http://www.ods.  
cr/recursos/publicaciones-y-documen-  
tos?field\\_tipo\\_de\\_documento\\_tid=All&-  
title=>](http://www.ods.<br/>cr/recursos/publicaciones-y-documen-<br/>tos?field_tipo_de_documento_tid=All&-<br/>title=>)
- MIDEPLAN-Secretaría Técnica de los ODS.  
(2017a). *Inventario de Políticas Públicas  
según los Objetivos de Desarrollo Sosteni-  
ble 2015-2016*. Recuperado de: <[ods.cr/sites/default/files/documentos/  
producto\\_1-pnd\\_vinculado\\_con\\_ods.pdf](http://<br/>ods.cr/sites/default/files/documentos/<br/>producto_1-pnd_vinculado_con_ods.pdf)>
- MIDEPLAN-Secretaría Técnica de los ODS.  
(2017b). *Plan Nacional de Desarrollo “Al-  
berto Cañas Escalante” 2015-2018 y su  
vinculación con los Objetivos de Desarrollo  
Sostenible*. Recuperado de: <[ods.cr/sites/default/files/documentos/pro-  
ducto\\_1-pnd\\_vinculado\\_con\\_ods.pdf](http://ods.<br/>cr/sites/default/files/documentos/pro-<br/>ducto_1-pnd_vinculado_con_ods.pdf)>
- Procuraduría General de la República. (1991). *Dictamen C-102-1991*. Recuperado de:  
<[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Bus-  
queda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_fi-  
cha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-  
Dictamen=4459&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Bus-<br/>queda/Normativa/pronunciamiento/pro_fi-<br/>cha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-<br/>Dictamen=4459&strTipM=T)>
- Procuraduría General de la República. (2017). *Opinión Jurídica OJ-058-2008*. Recu-  
perado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/  
scij/Busqueda/Normativa/Pronuncia-  
miento/pro\\_ficha.aspx?param1=PR-  
D&param6=1&nDictamen=15333&str-  
TipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/<br/>scij/Busqueda/Normativa/Pronuncia-<br/>miento/pro_ficha.aspx?param1=PR-<br/>D&param6=1&nDictamen=15333&str-<br/>TipM=T)>
- Robinson, M. (2015). Conectar la evaluación con  
la planificación presupuestaria. En *Revi-  
sta Internacional de Presupuesto Público*,  
Año 43, (87), pp. 83-127.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002a). *Resolución 12461-2001*. Recuperado de:  
<[https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/  
search?nq=&q=12461-01%20](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/<br/>search?nq=&q=12461-01%20)>
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002b). *Resolución 2002-12019*. Recuperado de:  
<[http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/  
normativa/asunto\\_cons/asu\\_reparti-  
dor.asp?param1=ASV&nValor1=1&s-  
trTipM=VT2&param7=232477&pa-  
ram5=96-002914-0007-CO&pa-  
ram6=1&nCont=2](http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/<br/>normativa/asunto_cons/asu_reparti-<br/>dor.asp?param1=ASV&nValor1=1&s-<br/>trTipM=VT2&param7=232477&pa-<br/>ram5=96-002914-0007-CO&pa-<br/>ram6=1&nCont=2)>

- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2008). *Resolución 9567-2008*. Recuperado de: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ref\\_jur.aspx?param1=PRRJ&param6=1&nDictamen=20556&strTipM=J](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ref_jur.aspx?param1=PRRJ&param6=1&nDictamen=20556&strTipM=J)>
- Sanz, A. (2016). Vinculación Plan Presupuesto en América Latina. En *Revista International de Presupuesto Público*, Año 44, (92), pp. 11-67.
- UNESCO-IESALC. (s/f). *Plan de Acción CRES 2018-2028*. Recuperado de: <<http://www.cres2018.org/>>







# **Obstáculos a la Seguridad Alimentaria Sostenible en América Latina**



# Obstáculos a la Seguridad Alimentaria Sostenible en América Latina

## Investigador

Marión Aguilar<sup>1</sup>, Universidad Nacional Autónoma de Honduras  
Edgardo Salgado<sup>2</sup>, Universidad Autónoma de Honduras "

**Presentado:** 13 de abril de 2020

**Aprobado:** 22 de mayo de 2020

## Resumen

La población mundial en los últimos años se ha multiplicado y los recursos cada día son más escasos. Para el año 2019, según la ONU, se contabilizó alrededor de 7,700 millones de personas a nivel mundial, de las cuales, 629 millones habitan en Latinoamérica. Es claro, que este alto número de personas requiere de mayor espacio y recursos naturales para poder sobrevivir, razón por la cual la seguridad alimentaria y el buen uso de los recursos naturales constituye uno de los ejes fundamentales en las agendas gubernamentales para lograr el desarrollo y bienestar de la población.

El documento que compromete a los países se llama Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. La cual contiene 17 objetivos de Desarrollo Sostenible. En el presente artículo de revisión bibliográfica, se abordan acontecimientos actuales que impiden que la región latinoamericana permita el acceso a una alimentación segura, inocua y sostenible; además da a conocer el impacto socioeconómico, medioambiental del uso de agroquímicos por parte de la industria de alimentos; y finalmente ofrece algunas propuestas y un conjunto de medidas para lograr la implementación de una alimentación sostenible que ayude a la recuperación de los recursos naturales y garantice la seguridad alimentaria sostenible.

**Palabras clave:** Agenda 2030, agendas gubernamentales, desarrollo, bienestar, seguridad alimentaria, agroquímicos.

## Abstract:

The world's population has multiplied in recent years and resources are becoming scarcer. For the year 2019, according to the UN, about 7.7 billion people were counted worldwide, of which 629 million live in Latin America. Clearly, this high number of people requires more space and natural resources to survive. For this reason, food security and the proper use of natural resources is one of the fundamental pillars of the Government's agenda for the development and well-being of the population. The document that commits countries is called the 2030 Agenda for Sustainable Development. It contains 17 Sustainable Development Goals. In this article of literature review, we address current events that prevent the Latin American region from allowing access to safe, safe and sustainable food; in addition, we report on the socioeconomic impact, environmental impact of the use of agrochemicals by the food industry; and finally offers some proposals and a set of measures to achieve the implementation of a sustainable food that helps the recovery of natural resources and guarantees sustainable food security.

**Key words:** Agenda 2030, government agendas, development, welfare, food security, agrochemicals.

1 Doctora en Química y Farmacia por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Especialista en Tecnología de Alimentos, cursando el programa de Máster en Nutrición en la Universidad Federal de Pernambuco. Investigadora activa del Laboratorio de Análisis de Alimentos (LEAL). OrcId: <https://orcid.org/0000-0002-6623-2213>

2 Licenciado en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Técnico en Agricultura. Investigador y organizador de proyectos en el área de créditos públicos para el sector agrícola. OrcID: <https://orcid.org/0000-0001-8863-729X>

## 1. Introducción

Alimentarse es una necesidad básica de los seres vivos, actividad vinculada con el medio ambiente, debido a que la mayoría de los alimentos se obtienen de la agricultura o la ganadería. En los últimos años el número de habitantes a nivel mundial ha incrementado y paralelamente la demanda por alimentos se ha visto alterada, este fenómeno lleva a las agroindustrias de alimentos a implementar una serie de prácticas que aceleren la producción para poder satisfacer la demanda del consumidor. Estudios realizados por organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han determinado que el uso de agroquímicos es una de las prácticas más implementadas en la agroindustria, que genera impactos negativos sobre el medio ambiente o en el organismo del consumidor, por lo que las últimas tendencias han sido implementar a nivel mundial técnicas sustentables de producción agroalimentaria.

Con el paso del tiempo, el desarrollo de las diferentes naciones latinoamericanas no se hizo esperar, así mismo su crecimiento poblacional y diferentes formas de gobierno, necesitando mayores recursos naturales y económicos. En base al crecimiento poblacional, en los últimos años se ha convertido en un reto total para los gobiernos, garantizar a sus habitantes la alimentación para el diario vivir, así mismo el cuidado y buen uso de sus recursos naturales. Es claro que garantizar la alimentación a más de 629 millones de personas que conforman la región latinoamericana, se ha convertido en un reto para los gobiernos y productores que a diario buscan implementar programas y estrategias para garantizar la seguridad alimentaria sin afectar recursos vitales como las fuentes hidrográficas, los océanos, la tierra y todos los elementos que conforman el medio ambiente.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2015 los Estados miembros adoptaron los Objetivos de Desar-

rollo Sostenible (ODS). Los 17 ODS están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectaran los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social.

Este estudio está vinculado con algunas de ellas como son: hambre cero, acción por el clima, agua limpia y saneamiento, entre otras. Hasta el momento no todas las naciones han logrado llegar a los niveles propuestos por los ODS, siendo Latinoamérica una de las regiones que más ha tenido problemas para su implementación. Por diversas razones garantizar la seguridad alimentaria sin perjudicar el medio ambiente, se ha convertido en un arduo trabajo.

A finales del año 2019 e inicios del año 2020 los países se han enfrentado a una pandemia, que ha afectado el sistema de salud y repercutido en la estabilidad económica mundial. En momentos de crisis mundial, garantizar la seguridad alimentaria con enfoque sostenible a toda la población, se convierte en un desafío para los gobiernos. Sin embargo, se ha comprobado que una gestión gubernamental adecuada, en conjunto con acciones que mantengan activas las cadenas mundiales de suministros de alimentos, puede garantizar a las naciones una alimentación sostenible. Con base en lo anterior, es necesario que los gobiernos en conjunto con las empresas privadas y la población opten por adoptar medidas que faciliten el buen cumplimiento de los ODS y faciliten a la población el camino hacia el bien común.

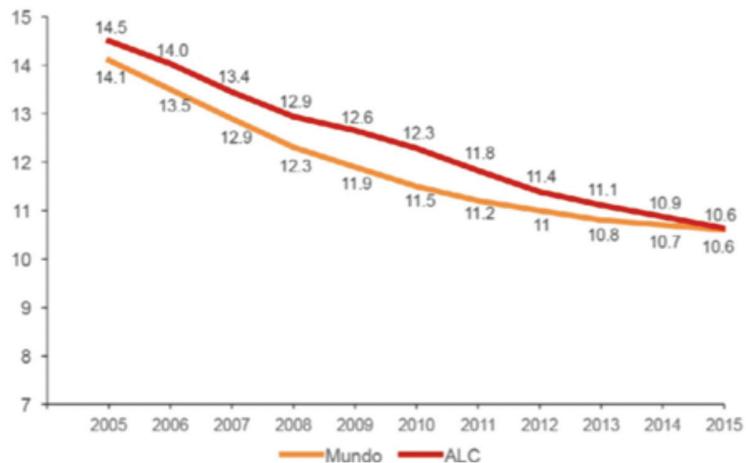
## 2. Panorama actual de la inseguridad alimentaria en Latinoamérica.

América Latina y El Caribe (ALC) es la única región del mundo que alcanzó la reducción de la población que padece hambre, a menos de la mitad entre 1990 y 2015. Desde entonces, la FAO estima que entre 2015 y 2016, el número de personas que luchan contra el hambre ha aumentado en 2,4 millones, alcanzando un total

de 42,5 millones. Esto es el 6,5% de la población latinoamericana, la cual casi el 90% experimenta una inseguridad alimentaria severa. Estas cifras nos indican que el índice de desnutrición de la

población en ALC es de un 10.6%, convergiendo al promedio mundial (Gráfico 1).

**Gráfico 1:**  
Prevalencia de la desnutrición en LAC y el mundo

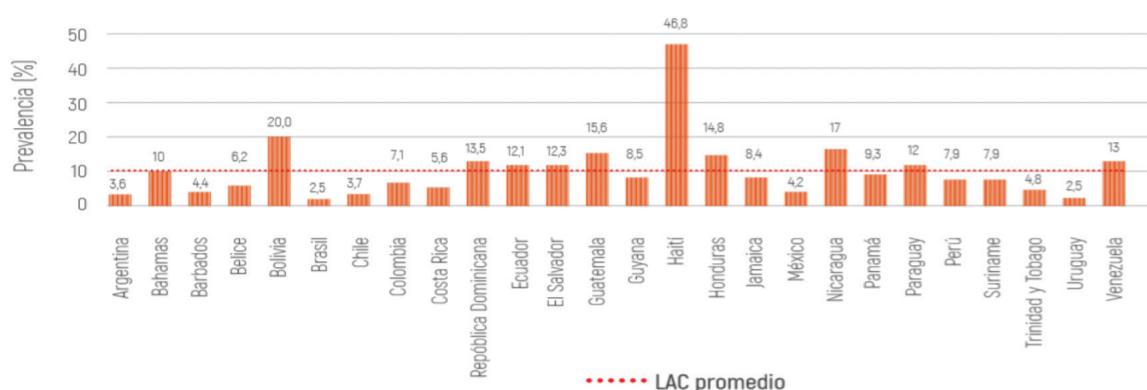


Fuente: World Development Indicators (2017) y FAOSTAT (2017).

La prevalencia de desnutrición varía ampliamente a lo largo de ALC. Por ejemplo, tomando el período 2014-2016, Brasil y Uruguay fueron los únicos países con una prevalencia de desnutrición de solo 2,5%. Por otro lado, según la FAO, los países que presentan una prevalencia de

desnutrición por encima del promedio regional son: Haití (47%), Bolivia (20%), Nicaragua (17%), Guatemala (15,6%), Honduras (15%), República Dominicana (13,5%), El Salvador (12%), Ecuador (12%) y Paraguay (12%) (Gráfico 2).

**Gráfico 2:**  
Prevalencia de la desnutrición por países de LAC (promedio 2014-2016)



Fuente: FAOSTAT (2017)

Es importante destacar que la desnutrición es un obstáculo para poder alcanzar el desarrollo integral del ser humano y, por ende, el cumplimiento de los objetivos que tiene cada nación. Según Julio Berdegué (Berdegué, 2020) si se quiere reducir los índices de subalimentación en la región, se tiene que rescatar en promedio 3,5 millones de personas cada año de las garras del hambre. Latinoamérica sigue teniendo grandes retos para la erradicación del hambre y la pobreza en sus distintos niveles, por lo que estos obstáculos que impiden el buen desarrollo de las naciones, deberían ser prioridad en las agendas gubernamentales.

### **3. Obstáculos que impiden la seguridad alimentaria sostenible.**

En Latinoamérica existen diversos factores que impiden la seguridad alimentaria, desde factores climáticos, técnicos, hasta factores políticos y económicos. Entre estos factores están:

#### **3.1. Inseguridad alimentaria.**

El derecho a una alimentación balanceada debe de ser uno de los pilares fundamentales de los gobiernos, sin embargo, ha sido uno de los derechos más violados en América Latina y el mundo. Los gobiernos deben de entender que la alimentación es la base para una población saludable. Siendo ésta una medida preventiva de salud pública, que reduce la población susceptible a posibles crisis sanitarias.

Una población afectada por la inseguridad alimentaria es una población en desnutrición y consecuentemente con problemas de retraso del crecimiento, deficiencia de micronutrientes, sobrepeso y/u obesidad, que puede desarrollar enfermedades no transmisibles que generan grandes impactos económicos negativos para los gobiernos. Global Panel, estima que la mal nutrición en todas sus formas genera un costo en la sociedad arriba de USD 3.5 trillones por año, mientras que el sobre peso y la obesidad generan un costo de USD 500 billones por año (Global Panel, 2016.) estas cifras reflejan la necesidad de que los gobiernos implementen políticas y programas para garantizar la seguridad alimentaria sostenible y que según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) debe ir enfocada en cuatro dimensiones:

**Cuadro 1.**  
**Dimensiones para la implementación de la seguridad alimentaria**

| Disponibilidad   | Acceso   | Utilización  | Estabilidad  |
|--|--|--|--|
| Oferta de alimentos a nivel nacional o local. Esta puede ser generada a través de la producción agrícola doméstica o el intercambio comercial y puede ser incrementada mediante intervenciones dirigidas a aumentar la producción a nivel nacional, regional o local y/o facilitar las importaciones de alimentos. | Disponibilidad de recursos con la que cuentan los hogares (p.ej., financieros, físicos) para adquirir una cantidad adecuada de alimentos. Esta puede ser mejorada a través de intervenciones que aumenten los ingresos de la población; promoviendo la producción agrícola, para aumentar el autoconsumo y generando empleos de calidad. | Calidad de los alimentos requerida para obtener un estado nutricional adecuado y vivir una vida saludable. Esta se puede mejorar aumentando la inocuidad de los alimentos, ampliando el acceso al agua potable, mejorando la calidad de la dieta y reduciendo la obesidad. | Capacidad de acceso constante a cantidades adecuadas de alimentos de calidad. Esta puede ser mejorada reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios a los desastres causados por la ocurrencia de eventos naturales, el cambio climático y a las fluctuaciones de los precios. |

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2019).

Es necesario una coordinación eficaz entre los sectores e instituciones involucrados, lo que significa que las intervenciones que tienen como objetivo mejorar la seguridad alimentaria deben estar alineadas para abarcar múltiples dimensiones que incluyen la producción agrícola y ganadera, salud y nutrición, protección social, el agua y el saneamiento las cuales deben estar alineadas con las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y con el objetivo transversal de fomentar la coordinación intersectorial.

### **3.2. Cambio climático**

Actualmente el cambio climático ha desencadenado diversas reacciones que afectan los países, donde se han presentado temporadas extensas del fenómeno del niño, aumento de la tempe-

ratura promedio global de los océanos y las superficies terrestres, acidificación del mar, inundaciones recurrentes, alteraciones de los ciclos biológicos y distribución geográfica de la flora y fauna (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México), entre otros, que han descontrolado la producción de alimentos. Detallando más este factor, países como Honduras, El Salvador y Nicaragua han registrado pérdidas millonarias en los diferentes sectores productivos del agro, debido a la falta de lluvias que ocasionó la muerte de grandes proporciones de ganado y perdidas de cultivos de todo tipo y cabe destacar que no solo en el sector productivo surgieron problemas, si no, en el sector forestal y en las principales fuentes de agua, dejando en total sequía a una gran parte de la población centroamericana.

Para tener una idea de la magnitud del problema, se estima que solo en Honduras, según la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en el 2019 se tuvo una pérdida de entre el 50% y el 60% de los cultivos a nivel nacional, poniendo en riesgo a más de 77,000 familias. Así mismo, la falta de lluvias ocasionó una fuerte sequía en Tegucigalpa, donde las dos represas que abastecen el suministro de agua llegaron a tener solamente entre el 15% y 25% de su capacidad máxima, sometiendo a la población a altos racionamientos en el suministro del vital líquido. Es claro que es una cadena y, cuando uno de los eslabones se encuentra alterado, impide que los sectores productivos mantengan sus actividades en funcionamiento, afectando así la economía y la seguridad alimentaria.

### **3.3. Presupuestos reducidos para la inversión y tecnificación que garanticen la seguridad alimentaria sostenible.**

La inversión y tecnificación del sector agrícola depende tanto de los gobiernos como de los productores. El rol de los gobiernos se basa en facilitar recursos económicos para generar estrategias que garanticen la producción y por ende la seguridad alimentaria, así como también facilitar el acceso a los distintos mercados mundiales. Sin embargo, muchos de los gobiernos latinoamericanos han optado por destinar mayor cantidad de recursos a sectores como infraestructura, defensa y seguridad, descuidando uno de los sectores más importantes para una nación e impidiendo el buen cumplimiento de los objetivos dos, tres y seis de los 17 ODS. La falta de inversión en el sector agrícola de una u otra forma afecta no solo la seguridad alimentaria, sino que también incrementa los índices de desempleo y disminuye el PIB, es por eso que la inversión en la agricultura y la inversión en los bienes y servicios que estén relacionados a la misma debe ser uno de los pilares fundamentales en las administraciones públicas presentes y futuras para garantizar el alimento y el sostenimiento de la economía.

El sector agroalimentario, es uno de los sectores con mayor aporte de Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. Desde los años 90's, en los países de la región centroamericana y algunos países de Suramérica, se han venido reduciendo los presupuestos en el sector agroalimentario, esto debido a la constante liberación del comercio, donde los Estados prefieren no intervenir en las actividades económicas de cada nación, dejándolas en manos de la empresa privada. Esto ha llevado a que la inversión por parte de los gobiernos disminuya el apoyo para la producción en el sector agroalimentario.

En la actualidad, en algunos países de América Latina, sus gobiernos han optado por depositar recursos económicos en la banca privada, para que sea esta la que facilite al productor los recursos y medios para producir. En otras palabras, los gobiernos han optado por invertir los recursos de manera indirecta y no directa, pero esta estrategia no ha funcionado como se debe, ya que los gobiernos que aplican esta estrategia han descuidado en gran parte sus sectores productivos impidiendo el desarrollo de los mismos. Ante esta fracasada metodología de inversión, países como Cuba, Venezuela y Bolivia, optaron por hacer un tratado comercial y económico denominado: "Alternativa Bolivariana para las Américas" donde uno de sus ejes principales era destinar recursos para la inversión directa en el sector agrícola. Después de la firma y creación de este tratado, no pasó mucho tiempo para que Venezuela empezara a transferir millones de dólares a países centroamericanos para impulsar la producción agrícola. Así mismo, se dotó de equipo logístico para que los países centroamericanos empezaran a producir alimentos para consumo interno y también para el comercio exterior, pero, esta estrategia de integración económica y política no logró tener éxito en los países suscritos a dicho acuerdo celebrado en Nicaragua. Son múltiples los factores que implican el fracaso del ALBA. Por ejemplo, en Honduras por razones de carácter político, a raíz del golpe de Estado al ex-presidente Manuel Zelaya Rosales en el año 2009, y posteriormente el deceso del presidente Hugo Chávez en Venezuela en el año 2013. Por otro lado, expertos en materia políti-

ca y económica, atribuyeron que el fracaso del ALBA se encontraba en la poca organización de este acuerdo, pero, principalmente en la lucha de ideologías entre el socialismo impuesto por Venezuela y el capitalismo impuesto por Estados Unidos.

### 3.4. Factores socioeconómicos en la vida de la población y los productores.

Los países Latinoamericanos se han visto marcados por un proceso de urbanización complejo, donde los productores de alimentos o agricultores provenientes de áreas rurales han tomado la decisión de migrar a las áreas urbanas, con el objetivo de buscar una mejor calidad de vida. Se

estima que Latinoamérica tiene uno de los procesos urbanísticos más acelerados a nivel mundial donde el 80% de su población vive en zonas urbanas, esto refleja que solo el 20% de su población podría dedicarse a labores agrícolas. Por otra parte, es necesario destacar que Latinoamérica sigue siendo una de las regiones mundiales donde la mayoría de su población no tiene acceso a la canasta básica total ya que los precios de la misma canasta son inaccesibles. En países como Honduras, la canasta básica puede costar un salario mínimo completo. En la tabla N.1 se puede analizar qué países cuentan con la canasta básica más cara en América Latina. Estos países deberán regular sus precios, para que la canasta básica sea accesible a toda la población.

**Tabla 1**  
**Rankin del Costo de la Canasta Básica en América Latina.**

| Países               | Porcentaje del salario | Posición global |
|----------------------|------------------------|-----------------|
| Panamá               | 16,54%                 | 50              |
| Uruguay              | 17,87%                 | 55              |
| Venezuela            | 18,05%                 | 57              |
| Chile                | 18,94%                 | 59              |
| Argentina            | 19,21%                 | 60              |
| México               | 19,32%                 | 61              |
| Cuba                 | 20,83%                 | 63              |
| Brasil               | 24,90%                 | 76              |
| Colombia             | 28,8%                  | 81              |
| Perú                 | 31,68%                 | 86              |
| Ecuador              | 34,70%                 | 89              |
| República Dominicana | 34,84%                 | 90              |
| El Salvador          | 49,98%                 | 100             |
| Bolivia              | 62,95%                 | 104             |
| Honduras             | 100,54%                | 112             |

Fuente: Consultora Movehub (2016).

### **3.5. Incumplimiento de políticas públicas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria sostenible y la protección del medio ambiente.**

Todos los países Latinoamericanos cuentan con una legislación ambiental y tratados en común, tales como el Convenio de Rotterdam, el Acuerdo de Paris, el Convenio de Minamata, la Cumbre de Rio de Janeiro, la Carta Mundial de la Naturaleza y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Son acuerdos importantes cuyos fines tratan de regular la actividad contaminadora y comercializadora de ciertos productos y prácticas agro productivas, así como establecer estrategias para la protección del medio ambiente y acciones importantes para mitigar los efectos del cambio climático. Estos Acuerdos, en teoría, facilitan a los gobiernos una mejor gestión ambiental para el cuidado de los recursos, sin embargo, los niveles de contaminación en el medio ambiente, la deforestación y otros delitos ambientales, siguen afectando el planeta.

Después de innumerables cumbres mundiales contra el cambio climático, la mano asesina del ser humano sigue haciendo de las suyas y, a pesar de que existe una legislación ambiental en cada país, los gobiernos no han podido controlar el mal uso de los recursos. Por ejemplo, en el año 2019 el mundo fue testigo de una de las peores catástrofes ambientales de la historia y es que en ese año un incendio forestal arrasó con más de 1.7 millones de hectáreas de la selva Amazónica, donde muchas de las hipótesis apuntan a que fue un hecho provocado con el objetivo de extender las zonas agro productivas, y aunque el Gobierno ordenó la captura de 63 personas por suponerlas responsables de este delito ambiental, la catástrofe y el impacto ambiental ya estaba realizado.

Por otro lado, en el 2018, estudios científicos realizados por el Grupo de Trabajo Medioambiental Estadounidense (EWG, por sus siglas en inglés) afirmaron que se encontraron rastros de Glifosato en diversos productos de consumo humano. Este herbicida ha sido considerado por

la OMS un “cancerígeno probable” y a pesar que fue prohibido en muchos países, su producción y comercialización sigue en pie.

A medida que la demanda de alimentos aumenta, los productores agrícolas necesitan más espacios físicos para poder sembrar o mantener su ganado y son los bosques los que sufren las consecuencias ya que esto provoca en muchas ocasiones la deforestación y el consumo total de las fuentes de agua. Así mismo, los productores requieren el uso de fertilizantes y plaguicidas para el rápido crecimiento de los diferentes cultivos, aun siendo conscientes del gran impacto ambiental que causan.

Entonces, como se puede observar, a pesar que existen diversos tratados para evitar el daño al medio ambiente, las acciones humanas continúan causando un impacto negativo en la naturaleza y debería ser obligación de los gobiernos la revisión continua de la aplicación de los diferentes tratados antes mencionados y el buen cumplimiento de las políticas ambientales.

### **3.6. Uso de agroquímicos**

Dentro de los agroquímicos tenemos reguladores de crecimiento, pesticidas, fertilizantes que se utilizan para controlar plagas, patógenos y suministrar nutrientes al suelo. La demanda a las industrias agrícolas ha incrementado y paralelamente el uso de formulaciones agroquímicas que actualmente están generando un impacto en el medio ambiente y en la salud del consumidor.

Desde hace algunas décadas, el uso excesivo de agroquímicos ha deteriorado el suelo, como ejemplo tenemos el uso excesivo y prolongado de fertilizantes (que contienen N, P y K) afectan el suelo, la microflora, textura y productividad, actividad enzimática, la salud de los consumidores (Zhang et al., 2015) y en ocasiones las fuentes de agua. Algunos de estos químicos como el 1,2,3,4,5,6-hexa-ciclocloro- hexano y el 1,1,1-tricloro-2,2-bis(4-clorofenil) etano (DDT) han sido prohibidos en varias naciones desarrolladas debido a sus efectos adversos. Sin embargo, el volumen de pesticidas consumido a nivel

mundial sigue siendo elevado. India (0.29 kg/ha) es uno de los menores consumidores comparado con países como Brasil (4.57 kg/ha), Japón (11.85 kg/ha), China (13.06 kg/ha) y otros países de Latinoamérica (Abhilash and Singh, 2009; Carvalho, 2017; Subash et al., 2017).

### **3.6.1. Impactos de los agroquímicos en el cambio climático:**

Los cambios en el clima incluyendo el aumento de temperatura, sequías y patrones de precipitación, están asociados con la perdida de cultivos por plagas y patógenos, porque su biología va modificándose, lo que conlleva la aplicación de agroquímicos más potentes y con daños aún mayores para el medio ambiente. En tal sentido se podrían mencionar algunos insectos benéficos que se ven afectados, la presencia de nuevos virus o el aumento de hierba mala. En un estudio realizado por Delcour se demostró que el incremento en el uso de herbicidas en comparación a los insecticidas y fungicidas se debe a la resistencia que presentan las actuales "hierbas malas" (Delcour et al., 2015)

Las altas temperaturas volatilizan los fertilizantes y los pesticidas de las plantas y del suelo, causando contaminación atmosférica (Yeo et al., 2003), las fuertes lluvias provocan la lixiviación de suelos.

Según Maksymiv, actualmente los herbicidas son muy utilizados en la agricultura, pero el cambio climático aumentará la necesidad de usar fungicidas e insecticidas en un futuro próximo.

### **3.6.2. Impacto de los agroquímicos en el medio ambiente:**

El avance de la agroecología como opción práctica para los monocultivos industriales, ha provocado amplia contaminación del aire, los recursos de agua y el suelo. Esta contaminación es el resultado de un modelo agrícola moderno que requiere la aplicación de una gran cantidad de agro tóxicos y fertilizantes químicos cada año en campos rurales e incluso cerca de comunidades. Las contaminaciones de plaguicidas definen una

amenaza notable para el medio ambiente y los microorganismos útiles del suelo, plantas, insectos, aves y peces. El uso premeditado de agroquímicos críticos puede influir negativamente en la salud humana y la seguridad ecológica. Por lo cual, es urgente identificar e implementar alternativas para presentar prácticas para la agricultura sostenible (Sindhu, 2016).

### **3.6.3. Efectos de los agroquímicos en los alimentos**

Los agroquímicos tienen repercusiones en los alimentos que son producidos por el sector agrícola, debido al contacto directo alimento-agroquímico durante la cosecha. Se ha investigado que el grado de absorción de pesticidas dentro de cultivos, verduras y frutas depende de la naturaleza del grupo funcional de pesticidas y de las condiciones ambientales circundantes. Los pesticidas se pueden degradar por medio de una reacción hidrolítica, oxido-reducción, metabólica, temperatura o pH, además que puede variar según el estado de crecimiento en el que se encuentre el alimento.

Después de la aplicación, algunas frutas y vegetales retienen los pesticidas en la superficie de la piel, por lo que en algunos casos lavar con agua y desinfectante podría ayudar a disminuir la cantidad de agroquímicos. Sin embargo, existe un agroquímico natural llamado "piretros", el cual genera una unión muy fuerte entre el grupo funcional y las frutas, que hace perder la efectividad del lavado. En los granos de cereales y leguminosas se ha encontrado presencia de agroquímicos en el salvado y en algunos casos donde el pesticida tenga propiedades lipofílicas se podría mover al interior del grano. Una vez más se comprueba la necesidad inmediata de aplicar medidas de cultivo más amigable con el ambiente y con el organismo humano.

## 4. Conclusiones

Es bien sabido que el problema ambiental está profundamente relacionado con el vínculo que tienen los seres humanos con su entorno y de la relación de los seres humanos entre sí. Como investigadores, se ha formulado una serie de propuestas de fácil y efectiva aplicación que garantizan una alimentación sostenible, entre las cuales se mencionan:

- Fomentar la comercialización de productos agrícolas por parte de los productores a pequeña escala, para disminuir el control y distribución de los sistemas alimentarios por parte de las transnacionales.
- Aplicar métodos de integración entre la agricultura, ganadería, piscicultura, camaricultura, entre otros. Esta estrategia ha nacido en Brasil y propone aliar una adecuación ambiental con ganancias económicas para los seres humanos y el medio ambiente. Esta tecnología consiste en la diversificación e integración de los diferentes sistemas productivos, agrícolas, ganaderos y forestales, dentro de la misma área, en cultivo intercalado, en sucesión o rotación, de forma que haya beneficios para todas las actividades.
- Realizar campañas a nivel educativo, en las cuales se les enseñe a los estudiantes a tener una alimentación balanceada y sostenible, consumiendo alimentos producidos por las regiones cercanas a ellos. Así mismo se les puede enseñar la importancia de un huerto familiar/escolar y que tipo de alimentos pueden cosechar en ellos. Para esto, los diferentes gobiernos y los servicios de educación privada, deben establecer en sus planes de estudios una materia que vaya encaminada a la buena educación alimentaria que vaya acorde a su accesibilidad alimentaria y a planes de nutrición adecuados.
- Capacitar al personal (amas de casa, dueños de restaurantes, cocineros, estudiantes y productores agrícolas) involucrado con la alimentación para implementar el aprovechamiento de alimentos con el objetivo de reducir el desperdicio de productos que aún tienen un valor nutritivo.
- Reducir el Gasto Público en los sectores poco productivos y aumentar los presupuestos destinados al sector agrícola con el fin de fomentar la producción de alimentos sostenibles, así mismo, destinar mayores recursos para la obtención de tecnología agrícola y sistemas de riegos en zonas con alto riesgo de sequía.
- Eliminar las barreras que impiden al productor acceder a créditos financieros y fomentar los bonos tecnológicos agrícolas. Es necesario que las administraciones públicas de hoy en día, destinen mayores presupuestos a las partidas de créditos agrícolas y eliminar toda clase de obstáculos que impiden al pequeño y mediano productor tener acceso a los mismos créditos.
- Realizar reformas agrarias en las que se prohíba la venta o alquiler de tierras y equipos tecnológicos otorgados por el Estado y mantener un monitoreo permanente para vigilar que se cumpla la legislación y acuerdos agrarios, así mismo, se obligue al beneficiario, en este caso al agricultor, a producir alimentos. Además, que estas reformas estén consensuadas entre terratenientes, productores, y sectores gubernamentales, así mismo, se le brinde constante educación en materia agrícola a los agricultores con el objetivo de garantizar la producción de alimentos y la equidad entre la población.
- Establecer y/o fortalecer mecanismos de vigilancia y monitoreo permanente en zonas forestales protegidas, haciendo uso de la tecnología y el recurso humano capacitado para la detección y tratamiento de amenazas en las zonas protegidas.
- Formular y dar seguimiento a políticas públicas que estén encaminadas a brindar educación de calidad en las zonas rurales, con el objetivo de fomentar la igualdad entre la población. Además, abrir un programa de becas educativas especializado para la gente de escasos recursos en zonas rurales e hijos de agricultores que tengan el deseo de especializarse en materia agrícola, económica y social.
- Fortalecer e involucrar a organizaciones de mujeres campesinas con el fin de fomentar y desarrollar en las mujeres, una educación

- agrotécnica y social, e involucrarlas en labores agro-productivas y comercialización de sus productos con el objetivo de mejorar su estabilidad económica en sus zonas domiciliarias, además fortalecer los programas de gobierno que están enfocados en la protección de las mujeres campesinas.
- Establecer comisiones especiales, involucrando los diferentes sectores de la sociedad y organizaciones protectoras, para la vigilancia y el cumplimiento de los diferentes acuerdos y tratados medioambientales y darles a estas, poder de denuncia y seguimiento para reducir el no cumplimiento de los diferentes tratados.
  - Fortalecer los bancos nacionales de desarrollo agrícola, fomentando la transparencia y rendición de cuentas y realizar mediante estos bancos las diferentes inversiones en el sector agrícola.
  - Mayor involucramiento del Estado en el sector agrícola, procurando mantener el cumplimiento de los diferentes planes y estrategias que garantizan la seguridad alimentaria en el caso que existan y si no fomentar su creación.
  - Fortalecer y expandir los almacenadores de granos básicos con el fin de almacenar alimento suficiente para tiempos de crisis.
  - Expandir el comercio de alimentos y establecer relaciones con países desarrollados para la obtención de tecnología agrícola y conocimiento técnico-científico agrícola.
  - Fortalecer los programas de acceso a la alimentación para las clases sociales que tienen menos acceso a los alimentos, así mismo, fortalecer las Transferencias Monetarias Condicionadas con el fin de que las personas más vulnerables tengan acceso a una alimentación más saludable y sostenible.

Con esta serie de propuestas, se podría garantizar la alimentación sostenible en la mayoría de países de América Latina. Está claro que nada afecta más nuestro entorno que la manera en la que elegimos y producimos nuestros alimentos. Nuestra relación con la comida es compleja ya que es parte de quienes somos, de nuestra cultura y contribuye a formar un sentido de comunidad.

La alimentación es una elección y muchas de las decisiones que tomamos respecto a nuestra manera de alimentarnos se basan en la información que recibimos del exterior, de nuestras costumbres y educación. Los gobiernos en su función de establecer políticas públicas benéficas para el medio ambiente y la seguridad alimentaria juegan un papel fundamental, sin embargo, este es un trabajo que se debe de realizar en conjunto con todos los otros actores involucrados, si se pretende lograr un progreso que nos encamine al cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Referencias bibliográficas

- Caribe, O. R. (15 de Julio de 2019). *El hambre afecta a 42,5 millones de personas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.fao.org/americanas/noticias/ver/es/c/1201490/>
- CEPAL, F. I. (2019). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020*. Recuperado de <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/8214/BVE19040295e.pdf;jsessionid=535B7D47101BB2D45A-01496741B522FB?sequence=1>
- Desarrollo, B. I. (2019). *Seguridad Alimentaria en América Latina*. (D. Perez, Ed.)
- Desarrollo, P. d. (2020). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Divya Singh, S. K. (2020). *Agrochemicals Detection, Treatment and Remediation*. Elsevier Ltd. All rights reserved. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-103017-2.00004-0>

- FAO, C. I. (2019). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica.
- Justo, M. (26 de febrero de 2016). BBC News. *¿Qué países tienen la canasta básica más cara (y barata) en América Latina?* Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160224\\_america\\_latina\\_canasta\\_basica\\_cara\\_ppb](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160224_america_latina_canasta_basica_cara_ppb)
- Neal, D. J. (17 de agosto de 2018). *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.alimentacion.enfasis.com/articulos/65872-obstaculos-la-seguridad-alimentaria->
- OMS, F. A. (2019). *SUSTAINABLE HEALTHY DIETS GUIDING PRINCIPLES*.
- PHD, C. M. (02 de 01 de 2013). *Alimentacion Revista Enfasis*. Recuperado de <http://www.alimentacion.enfasis.com/articulos/65872-obstaculos-la-seguridad-alimentaria->
- Piña, G. H. (2014). *“Aplicación de la nutrición en la alimentación sustentable y el papel del nutriólogo en el cuidado del medio ambiente”*. Toluca, Estado de México.,
- Statista. (Octubre de 2019). *Statista*. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1067800/poblacion-total-de-america-latina-y-el-caribe-por-subregion/>





# **Evaluación de resultados de la gestión de los gobiernos locales: una alternativa para asegurar el control de los ODS**



# Evaluación de resultados de la gestión de los gobiernos locales: una alternativa para asegurar el control de los ODS

## Investigadores:

"Roger Alarcón Barrero<sup>1</sup>, Universidad de Holguín  
Yudith Salvador Hernández<sup>2</sup>, Universidad de Holguín  
Mariluz Llanes Font<sup>3</sup>, Universidad de Holguín"

**Recibido:** 16 de abril de 2020

**Aceptado:** 25 de mayo de 2020

1 Investigador. Máster en Investigación por la Universidad de Holguín, Cuba.

2 Doctora, profesora e investigadora Universidad de Holguín, Cuba, Vicedecana en investigación y postgrado de la Facultad de Informática y Matemática

3 Doctora, profesora e investigadora Universidad de Holguín, Cuba. Coordinadora del grupo de investigación de Administración Pública del Centro de Estudios de Gestión Organizacional, Facultad de Ciencias Empresariales y de Administración.

4 Doctora, profesora e investigadora. Vicerrectora Primera de la Universidad de Holguín, Cuba.

## Resumen

En la actualidad la gestión de los gobiernos locales adopta una dinámica superior que impone un mayor grado de exigencia en la organización y dirección de las actividades para el cumplimiento de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En este orden la evaluación de los resultados representa una vía para asegurar el control en cada uno de los objetivos. El propósito de este artículo es analizar los diferentes enfoques en la evaluación de los resultados de los gobiernos locales, identificándose variables esenciales y las principales herramientas utilizadas con el fin de contribuir con la propuesta de dimensiones esenciales que formen parte del proceso de evaluación de resultados aplicados a gobiernos locales. Se proponen cuatro dimensiones que descansan sobre la existencia de un sistema informativo, eficiente, eficaz, flexible, abarcador de los procesos que inciden en la toma de decisiones a todos los niveles de la organización, y que contribuyen a conocer los resultados de la gestión, dar seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible, gestionar el cambio y crear valor público.

**Palabras claves:** Objetivos de desarrollo sostenible, evaluación de resultados, gestión de los gobiernos locales, control de gestión, dimensiones esenciales.

## Abstract:

Currently, the management of local governments adopts a superior dynamic that imposes a greater degree of demand in the organization and direction of activities for the fulfillment of the 2030 agenda for sustainable development. In this order, the evaluation of the results represents a way to ensure control in each of the objectives. The purpose of this article is to analyze the different approaches in evaluating the results of local governments, identifying essential variables and the main tools used in order to contribute to the proposal of essential dimensions that are part of the applied results evaluation process. to local governments. Four dimensions are proposed that rest on the existence of an informative, efficient, effective, flexible system, encompassing the processes that affect decision-making at all levels of the organization, and that contribute to knowing the management results, follow up on sustainable development goals, manage change and create public value.

**Key words:** Sustainable development goals, evaluation of results, local government management, management control, essential dimensions.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_6](https://doi.org/10.35485/rcap78_6)

## Introducción

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) han sido tema de innumerables debates y planes de acción a lo largo del tiempo en los diferentes países de Latinoamérica, en función de mitigar diferentes flagelos; sin embargo aún queda mucho por hacer para que se conviertan en una práctica regularizada a nivel de los gobiernos locales en función de llevar a cabo la coordinación institucional e intersectorial; movilizar recursos y orientar el gasto; gestionar alianzas; presentar informes, monitorear y evaluar, y coordinar la cooperación internacional.

En este orden la gestión es uno de los temas principales de análisis, que impulsa el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. La literatura especializada contemporánea destaca la tendencia creciente de incorporar prácticas de evaluación de los resultados a la administración pública en particular en los gobiernos locales, con la intención de acercar más su gestión a los problemas de la sociedad, cuyas razones no son tanto políticas sino funcionales y que tienen un respaldo en los ODS. Es común encontrar distintas denominaciones relacionadas con este tema: control de gestión, gestión del desempeño, evaluación del desempeño y gestión de resultados, lo que dificulta establecer límites claros en la evaluación específica de ámbitos de la gestión. En consecuencia, se considera lo expuesto por Cámera y Cañada (2016, pp. 21-23) como un proceso que desarrolla capacidades<sup>5</sup> de gobernabilidad a partir de las acciones realizadas en la transformación del estado de las cosas, así como en la relación producto y efecto directo.

En esta línea de interpretación, Chávez (2007) y González (2009, pp. 39-41) ubican la evaluación en el cumplimiento de las metas a través de la medición cuantitativa de productos y servicios; aunque sin resaltar la parte cualitativa de los

efectos, que aportan calidad a la gobernabilidad local y estimulan el desarrollo, aspectos que se convierten en premisas condicionantes para la estimación del valor público<sup>6</sup> que se crea.

Otros planteamientos se concentran en los servicios públicos (Hatr y 2008, p.12) en cuanto a la calidad, infraestructura, eficiencia económica, responsabilidad y transparencia administrativa. Sin duda constituyen uno de los pilares que definen el actuar gubernamental. Al decir de Ariño (2003, p.33) estos servicios son indispensables para la vida social, sin embargo, es conveniente señalar que los resultados para ser evaluados con integralidad requieren la incorporación de otras variables como la identificación de las necesidades y los beneficios generados.

Se constata diversidad de criterios en relación a la evaluación de la gestión de los gobiernos locales lo que limita su aplicación efectiva y generalización. En este orden el propósito de este artículo es analizar los diferentes enfoques en la evaluación de los resultados de los gobiernos locales, identificándose variables esenciales y las principales herramientas utilizadas con el fin de contribuir con la propuesta de dimensiones esenciales que formen parte del proceso de evaluación de resultados aplicados a gobiernos locales.

Para su presentación el trabajo se estructura en tres secciones, en la primera se recogen los enfoques de evaluación de los resultados, mediante el análisis de artículos indexados en bases de datos: Thomson, Scopus, Scielo, Latindex, Redalyc, entre otras; a través del estudio de sus contenidos y las variables esenciales que tienen como núcleo temático los resultados en la gestión externa y propuestas de instituciones gubernamentales sobre su evaluación. En la segunda se destacan las herramientas más utilizadas por los gobiernos locales de Latinoamérica para la evaluación de los resultados, donde se acotan ventajas y variables esenciales que condicionan

5 Se refiere a las habilidades organizativas y actitudes de individuos, grupos, instituciones y sistemas de trabajo para desarrollar sus funciones de manera eficaz y eficiente a partir de una evaluación.

6 El término fue expuesto por Moore (2015, pp.71-72) y su evolución conceptual presupone una atención a respuestas efectivas y la satisfacción de las necesidades públicas.

la propuesta de la tercera sección relacionada con las dimensiones esenciales del control de gestión, que descansan sobre la existencia de un sistema informativo.

## Enfoques en la evaluación de los resultados

El estudio se desarrolló en base a 11 de las experiencias expuestas de países de Latinoamérica. En estas propuestas se desarrollan acciones de evaluación de la gestión externa con predominio de indicadores centrados en el desarrollo, condiciones de vida y temas de conformidad legal. La determinación de los enfoques se realiza a partir de la presencia de variables esenciales en función del reconocimiento de elementos modulares considerados de interés para el estudio:

- situación inicial y final: referentes comparativos que permiten establecer el antes y el después de la gestión;
- efectos a mediano y largo plazo: consecuencias percibidas en el tiempo por la acción gubernamental en correspondencia con las metas y objetivos trazados;
- evaluación: proceso orientado a medir los resultados sobre el logro de los ODS para la toma de decisiones;
- acción gubernamental: disposición ejecutiva de las decisiones de gobierno;
- medición de resultados: contabilidad sistemática de información para determinar el cumplimiento de las metas y ODS mediante la comparación de magnitudes;
- impacto real: huella que se deja como resultado de una acción.

Con el uso del programa SPSS y el método Ward, se obtiene un dendograma por autores con un análisis de conglomerado jerárquico en el figuran dos grupos al realizar un corte en el nivel 12. El primero agrupa las propuestas de Asociación Internacional de Evaluación del Impacto (AIEIS) (2006, p.12); Gerad, Gómez y Muñoz (2010, pp.18-19); Banco mundial (2005, p.3); Instituto Latinoamericano de Planificación Económico

Social (ILPES) (2012, p.3), Manual de Políticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal de México (MPSEDM 2010, p.7) y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 de Perú (PNMGP) (2013, p.21), que ponen mayor énfasis en la medición de los resultados de programas y proyectos asociados a ODS específicos, con un sistema informativo para el seguimiento; reconocen la identificación de áreas según necesidades de la población, sin considerar suficientemente el empleo de indicadores que reflejen los cambios producidos, seguimiento a los resultados y el reconocimiento teórico a las relaciones de dependencia entre las variables del entorno interno y externo en el sistema informativo.

El segundo grupo contiene las propuestas que reconocen la categoría de beneficiarios con elementos comparativos desde una situación inicial a una final, pero carecen de integralidad en la evaluación, y se focaliza en la medición aislada de programas y proyectos, sin profundizar en la gestión de las metas, el desarrollo del sistema informativo y sus efectos de trasversalización a largo de todos los ODS.

Se destaca lo planteado por Guzmán (2007, pp.16-19) que compara una situación inicial respecto a lo que se evalúa y otra final, con acciones seguimiento y variables esenciales. Esta propuesta reconoce las necesidades de la población, da seguimiento a las acciones para el logro de resultados; no obstante se sustenta en datos estadísticos que tienden a ser complejos en su obtención y es insuficiente el vínculo de los objetivos propuestos en la planificación, con la gestión de las políticas y la proyección del desarrollo sostenible.

Por su parte Armijo (2011, pp.7-9) aborda metodológicamente diseños experimentales y cuasi-experimentales. El primero selecciona aleatoriamente los beneficiarios dentro de un grupo de personas elegibles, crea dos grupos estadísticamente idénticos, uno dentro (grupo de tratamiento) y otro fuera de él (grupo de control). En el segundo se forman varios grupos aleatorios (pre programa y post programa) con determina-

das características dentro de los beneficiarios. Ambos diseños articulan variables interrelacionadas que favorecen una evaluación más cercana a la satisfacción de la sociedad aunque más inclinada al impacto y requieren estudios complejos para determinar la contribución de los programas a esa satisfacción.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 de Perú (PNMGP 2013, p.21) introduce un sistema de información para la toma de decisiones como un proceso que recoge, da seguimiento, monitorea, analiza datos y evalúa mediante indicadores de resultados, sin incluir la información referente a la capacidad de respuesta del gobierno para la transformación social y la prestación de los servicios necesitados desde un enfoque integral de los ODS.

En resumen, las prácticas estudiadas muestran una orientación variada, con una gama de variables que limitan la evaluación abarcadora de los resultados de la gestión de los gobiernos locales en función de los ODS, considerada dispersa y multitemática. Las experiencias acumuladas aportan elementos comunes que tienden a incorporarse en las nuevas prácticas, relacionadas con efectos que producen cambios favorables en los beneficiarios y la identificación de las necesidades sociales como uno de los ejes que orienta la gestión pública, en correspondencia con los objetivos operativos y líneas estratégicas trazadas.

## **Herramientas utilizadas en la evaluación de los resultados de los ODS**

La diversidad de herramientas aplicadas, muestra un proceso de ensayo y adecuación continua de lo experimentado en el sector empresarial hacia el sector público, aunque con mayor independencia teórica y práctica. Están dirigidas a mejorar los resultados de programas, inducidos por exigencias del entorno con enfoques mixtos (Arias 2013, pp.71-72).

La “gestión de procesos” es una herramienta de amplia utilidad para todas las instituciones, orienta los resultados y relaciona los procesos operativos con las estrategias (Medina, 2011, pp.2-4). Propicia la mejora de las actividades, optimiza los recursos y supera la organización jerárquica tradicional. En las prácticas gubernamentales se percibe escaso pensamiento sistémico de procesos, y prevalece una cultura orientada hacia reglas que limitan proveer cambios de mejora funcional e impiden una correcta alineación de la gestión con los resultados de los ODS. Otra herramienta utilizada es el “análisis prospectivo”, constituido por un conjunto de técnicas y metodologías orientadas a la previsión del futuro deseado y decisiones estratégicas (Sánchez 2010, pp.29-31); apoya la gestión de programas mediante estudios preliminares y búsqueda de soluciones a problemas que limitan el desarrollo sostenible. En su empleo por AIEIS (2006, p.12) e ILPES (2012, p.3) se aborda sin uniformidad de criterios y constituyen propuestas parciales para evaluar los resultados por la forma aislada del tratamiento informativo de los elementos y se complejiza con el empleo de métodos matemáticos.

El “análisis de riesgos” es una herramienta que evalúa resultados antes de que se produzcan efectos no deseados, facilita la toma oportuna de decisiones, la determinación de los niveles de prioridad y su reflejo en el cumplimiento de los objetivos trazados (Calves y Machin 2016, pp.98-100). Han sido escasas las aplicaciones, limitado a programas y proyectos con empleo del marco lógico<sup>7</sup>, sin un análisis abarcador del conjunto de riesgos en el alcance de resultados y sin tener en cuenta el nivel de influencia indirecta en espacios territoriales.

Por su parte la “auditoría de gestión o rendimiento” considerada como el examen y evaluación de la gestión de un órgano, organismo, entidad, programa, proyecto, proceso o actividad,

7 Es una técnica para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos, se sustenta en dos principios: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la participación.

para establecer el grado de economía, la eficiencia en la utilización de los recursos humanos y financieros con una relación entre las cantidades o valor de los productos de un proceso y las cantidades o valor de los insumos del mismo, en busca de un máximo rendimiento. La eficacia de los objetivos planificados con una relación de resultados y los efectos deseados, el cumplimiento de las políticas gubernamentales y las disposiciones legales, el costo de la producción de bienes y los servicios. En su ejecución evalúa también la visión sistémica y la estratégica de las entidades. En el primer caso se incluye la organización interna de la entidad y en el segundo caso se analizan las proyecciones estratégicas de las entidades.

Entre las más usadas resalta el “control de gestión” por la referencia actual en la obtención de resultados; sin embargo, es insuficiente el desarrollo metodológico en el sector público a pesar de su utilidad para proporcionar una visión sintética de la gestión realizada y someter todos los actos de gobierno al control (Tamayo y Fernández 2017, pp.203-205) para lograr la eficacia, eficiencia y la efectividad.

Finalmente del análisis de estas herramientas se percibe que convergen en el monitoreo y evaluación de los resultados bajo diversos criterios e instrumentos para recopilar información; el empleo de indicadores juega un papel crucial en la práctica gubernamental alimentados con análisis estadístico, documental, y otras técnicas de obtención de información. De ahí que su amplio uso radica en las ventajas observadas, con el aprovechamiento de las posibilidades de cubrir diversas áreas de medición, y empleo de enfoques integrales (Hernández, 2010) para dar seguimiento a los ODS.

Las fórmulas de cálculo de indicadores más utilizadas son los porcentajes y los índices. Estos últimos con inclinación al crecimiento por la capacidad de integración de variables, aunque sin considerar suficientemente los índices sintéticos con dimensiones que evalúen integralmente los resultados. Ardila y García (2017, p.125) resumen estos últimos como variables no observa-

das que puede construirse a partir de variables observadas.

## **Propuestas de dimensiones esenciales para el control de gestión**

En la evolución del control de gestión se ha determinado pertinente la incorporación de dimensiones esenciales, obtenidas del análisis de experiencias empresariales, prácticas gubernamentales, características del buen gobierno en el desempeño local, revisión de documentos indexados en bases de datos y consenso de 36 expertos funcionarios y especialistas de gobiernos locales cubanos.

Estas dimensiones descansan sobre la existencia de un sistema informativo, eficiente, eficaz, flexible, abarcador de los procesos que inciden en la toma de decisiones a todos los niveles de la institución, y que contribuyen a conocer los resultados de la gestión, dar seguimiento a los ODS, gestionar el cambio y crear valor público que se encuentra implícito en la dimensión social como respuesta a las demandas ciudadanas (figura 2). Debe contener información financiera y no financiera, referida al resto de los subsistemas y procesos de la institución. Requiere de instrumentos de medición cuya clave de éxito es su actualización y oportunidad para validar indicadores integrales, agrupados generalmente en indicadores de resultados e indicadores de actuación donde los más comunes son la evaluación del desempeño de un sistema que apunta hacia la eficacia, eficiencia, efectividad, estabilidad y mejora del valor público.

Figura2.  
Dimensiones esenciales del control de gestión



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión **estratégica** se refiere al posicionamiento en relación con el entorno, la **operativa** está dirigida a reforzar lo estratégico de la institución, la **económica** realiza los análisis orientados al empleo de los recursos con criterios económico-financieros aplicados estratégicamente a la totalidad de la empresa y la **social**, a lo cual va orientada la satisfacción. Se subraya la importancia de la interdependencia existente entre estas dimensiones en el sentido de que la definición de la estrategia conlleva al desglose del desempeño con objetivos locales operativos, que aportan al cumplimiento de los ODS con criterios económicos a largo plazo.

**Dimensión estratégica:** para el buen avance de los ODS se precisa desarrollar recursos humanos e información para tomar mejores decisiones, capacidad para solucionar problemas sociales, la gestión de los activos tangibles e intangibles internos y con su entorno, para alcanzar un desarrollo sostenible; asume roles proactivos de

los procesos de transformación social; abarca la formulación de políticas públicas territoriales en función del desarrollo que se representan como metas a largo plazo.

**Dimensión operativa:** se refiere a la implementación de sistemas integrados de gestión, orientación y documentación de los procesos organizacionales (Warner 2017, pp.5-6). Pone en práctica la estrategia de la administración pública local en la ejecución de actividades y procesos para asegurar desde el corto plazo el cumplimiento de los ODS.

**Dimensión económica:** considera la transformación del entorno e indica las formas en que se utilizan, administran y gestionan los recursos en función de la satisfacción de las necesidades y desarrollo local. Contempla las actividades económicas, sus relaciones y las riquezas que generan (Ugarte 2011, pp.173-174) con la medición de la eficiencia que tiene la organización terri-

torial para administrar los recursos públicos y la eficacia en la entrega de productos y servicios a la ciudadanía (Warner 2017, pp.5-6) en el marco del uso racional del presupuesto.

**Dimensión social:** las instituciones públicas existen por y para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas, que constituye el centro de su gestión en los nuevos paradigmas de la administración pública. Los controles van dirigidos a la calidad de los resultados de su gestión, la participación ciudadana y al cambio de bienestar que genera los productos entregados por las entidades territoriales (Warner 2017, pp.5-6) y los servicios ofrecido a la población. Verifica que los procesos y procedimientos estén dirigidos a resultados finales donde las gestiones de las políticas públicas tienen un impacto directo en la sociedad y en los flagelos plateados en la agenda 2030.

La interrelación entre las cuatro dimensiones es de vital importancia para lograr una visión real de los procesos a nivel institucional, lo que favorece el control sobre las acciones gubernamentales en la evaluación del resultado de la gestión pública con un enfoque estratégico, sistémico y participativo. La dimensión estratégica, incide de manera directa en la proyección de los órganos representativos y ejecutivos respecto al entorno, reflejadas en políticas públicas distinguidas por su capacidad de anticipación y atención a fenómenos, materialización en planes, programas y proyectos, dirigida a producir efectos a distintos plazos de tiempo. La económica, establece el manejo y disponibilidad de recursos para dar respuesta o solución a planteamientos y necesidades de desarrollo socioeconómico de la sociedad. La operativa, expresa la organización de sistemas de trabajo en la ejecución de acciones prácticas para alcanzar objetivos y metas en la implementación de las estrategias de los ODS, la que refleja de manera práctica el enfoque sistémico. Por último la social, abarca el efecto de las restantes al mostrar los beneficios colectivos generados, cambios producidos por la gestión pública y los aportes al desarrollo de la sociedad con un enfoque participativo.

El sistema de información está presente en todo el ciclo del control de gestión con una visión integral, recopila, procesa datos y almacena información para la valoración del efecto en el entorno interno por las acciones proyectadas a partir del estado real de los órganos locales, y en el entorno externo por el efecto que provoca en la sociedad las acciones realizadas; ambos flujos son imprescindibles para la orientación de la gestión y la retroalimentación que le da seguimiento para tomar decisiones efectivas con vistas a la mejora del resultado de la gestión.

Los gobiernos locales han de tener en cuenta estas cuatro dimensiones en su actuar cotidiano con el fin de soportar la evaluación de los resultados de la gestión de manera que aseguren las acciones metodológicas y prácticas en las etapas del control de los ODS con un enfoque estratégico, sistémico y participativo.

## Conclusiones

En la actualidad se impone la evaluación de la gestión de los gobiernos locales como una estrategia para contribuir a los ODS. Esto genera dinamismo al interior de la institución, en contraste con la orientación tradicional donde prevalecen procedimientos y normas con tareas esquemáticas.

La evaluación focalizada en los resultados en la gestión externa ofrece ventajas que configuran perspectivas evaluativas más concentradas en lo que más distingue el resultado, por la atención a problemas de la sociedad bajo criterios de eficacia, eficiencia, efectividad y orientación de la mejora con las acciones implementadas.

La diversidad de enfoques en las propuestas metodológicas estudiadas refleja insuficiente integración del complejo universo de aristas de la acción gubernamental para conformar una visión más global de su desempeño en función de cumplir con la agenda 2030. Tras el análisis desarrollado se arribó al consenso de que se pueden subdividir en dos grupos, uno que pone mayor énfasis en la medición de los resultados de programas y proyectos con un sistema informa-

tivo, sin considerar suficientemente el empleo de indicadores que reflejen los cambios producidos y el seguimiento a los resultados. El otro se focaliza en la medición aislada de programas y proyectos, sin profundizar en sus efectos, la gestión de las metas y el desarrollo del sistema informativo.

El análisis integral de las herramientas muestra que están dirigidas a mejorar los resultados de programas, inducidos por exigencias del entorno y convergen en el monitoreo y evaluación mediante diversos instrumentos para recopilar información y el predominio de indicadores por las ventajas que ofrecen en la mejora de áreas y ámbitos de actuación. Se destacan por su aplicación la gestión por procesos, el análisis prospectivo, el análisis de riesgos, la auditoría de gestión o rendimiento y el control de gestión.

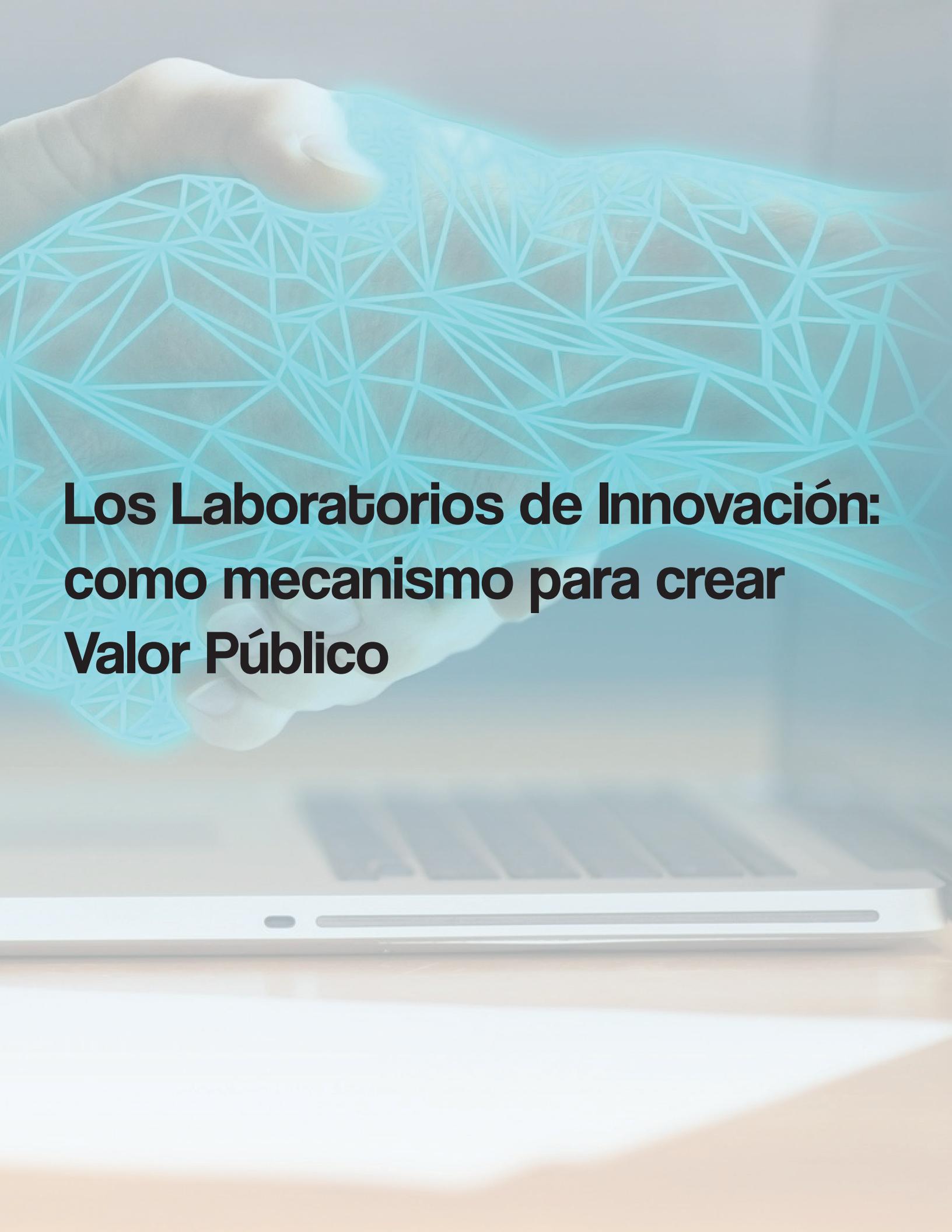
Se proponen cuatro dimensiones esenciales para el control de gestión que descansan sobre la existencia de un sistema informativo eficiente, eficaz, flexible, abarcador de los procesos que inciden en la toma de decisiones a todos los niveles de la institución, y que contribuye a conocer los resultados de la gestión, dar seguimiento a los ODS, gestionar el cambio y crear valor público.

## Referencias bibliográficas

- Ardila, A. y García, D. J. (2017). Construcción de un índice sintético de desempeño institucional municipal en Colombia. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 67(1), 125.
- Arias, D. (2013). Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semiurbanos del estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y administración pública*, 2(1), 157-160.
- Ariño, G. (2003). *Principios de derecho público económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica*. Colombia: Fundación de Estudios de Regulación.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), México: Manuales.
- Asociación Internacional de Evaluación del Impacto (AIEIS). (2006). *Principios internacionales de la evaluación del impacto social*. Australia: Frank Vaklay, Universidad de Tasmania.
- Banco Mundial. (2005). Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programa. Resumen Ejecutivo. Chile.
- Calves, S. y Machín, M. M. (2016). *Funciones de la evaluación en la gestión pública, consideraciones teórico metodológicas. Contribuciones al conocimiento de la administración pública*. La Habana: Félix Varela, 113.
- Cámara, L. y Cañada, J. R. (2016). La gestión orientada a resultados en las estrategias de fortalecimiento institucional. Obtenido de: <http://fortalecimiento.cideal.org/sitefiles/adjuntos/90c0b2d795d0f-730832cecc2e28e4cad.pdf>
- Chávez, O. (2007). Estructura y enfoque de un sistema de medición del desempeño de una municipalidad para aportar al proceso de toma de decisiones. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 30 octubre al 2 noviembre.
- Gerad, A.; Gómez, F. y Muñoz, D. (2010). Desarrollo de una Guía de Evaluación de Impacto Social para Proyectos de I+D+I. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* 4 (1), 18-19.
- González, F. (2009). *Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico*. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Serie gestión pública. Obtenido de: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>.
- Hatry, P. (2008). *Los resultados son importantes. Sugerencias para un primer esfuerzo de medición de resultados en un país en desarrollo*. Serie sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas. Colombia: Mayol Ediciones S.A.
- Hernández, A. (2010). Contribución a la gestión y mejora de procesos en instalaciones hospitalarias del territorio matancero. Tesis doctoral. Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económico Social (ILPES). (2012). *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones unidas.
- Manual de Políticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal de México (MPSEDM). (2010). Obtenido de: <http://www.icmala.org/images/stories/>
- Medina, A. (2011). Estudio de la construcción de índices integrales para el apoyo al Control de Gestión Empresarial. *Enfoque UTE*, 2(1), 1-38.
- Moore, M. (2015). *Creating Public Value: Strategic Management in Goverment*. Harvard University Press, Massachusetts: Cambridge.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 de Perú (PNMGP). (2013). Obtenido de: <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>
- Sánchez, N. (2010). Propuesta metodológica para la elaboración del plan municipal con un enfoque prospectivo estratégico. Tesis doctoral. Universidad de la Habana.
- Tamayo, N. y Fernández, O. (2017). *Administración pública, conceptos y realidades*. Colectivo de autores. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Ugarte, A. (2011). *Desarrollo de capacidades locales para la gestión*. Fundación Humanismo y Democracia. Madrid: Imprenta Las Vegas.
- Warner, M. (2017). De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67(1), 5-6.





# **Los Laboratorios de Innovación: como mecanismo para crear Valor Público**



# Los Laboratorios de Innovación: como mecanismo para crear Valor Público

Investigador

Joaquín Prestol<sup>1</sup>, Consultor Independiente

Recibido: 26 de marzo de 2020

Aceptado: 22 de mayo de 2020

## Resumen

La nueva economía basada en el conocimiento y caracterizada por fábricas inteligentes, inició con la irrupción del Internet. Esta transición generó retos importantes para la administración pública, cuya primera respuesta ha sido el gobierno digital. Este documento argumenta que el e-gobierno fue una respuesta necesaria para adoptar las TIC y aprovechar el Internet para mejorar la gestión pública. Sin embargo, no ha sido suficiente para generar valor público, por su enfoque a la atención individualizada y no a la innovación abierta. Por ende, se propone un modelo de negocio para que los laboratorios de innovación pública se conviertan en espacios de convergencia para elevar el valor público en el marco de la nueva economía, con la colaboración de diversos actores sociales.

**Palabras clave:** nueva economía, valor público, gobierno digital, laboratorios de innovación pública, innovación abierta.

## Abstract

The new knowledge-based economy characterized by smart factories began with the emergence of the Internet. This transition created important challenges for public administration, whose first response has been digital government. This document argues that e-government was a necessary response in terms of adopting ICT and taking advantage of the Internet to improve public management. However, it has not been enough to generate public value, due to its focus on individualized attention and not on open innovation. Therefore, a business model is proposed so that public innovation laboratories become convergence spaces to raise public value within the framework of the new economy, with the collaboration of various social actors.

**Key words:** new economy, public value, electronic government, public innovation labs, open innovation.

<sup>1</sup> Consultor en Análisis y Política Pública en el Laboratorio de Crecimiento, una consultora mexicana dedicada al desarrollo de proyectos para la innovación pública, análisis de datos, complejidad económica y tecnología. Cuenta con una maestría en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Previamente, se desempeñó como funcionario en el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes de la República Dominicana.

## Introducción

Con la irrupción del Internet, en la década de 1990, se inició una nueva era en la humanidad. Primero comenzó con el acceso a la información, luego con la reducción de las barreras físicas para tener contacto y entablar relaciones a nivel global, y posterior a esto, prosiguió con un impacto directo en la productividad y, como consecuencia de ello, en la base económica de la sociedad. En palabras de Marshall McLuhan, entramos en una *aldea global*<sup>2</sup>. Derivado de lo anterior, centenares de oficios y trabajos han desaparecido, mientras que otro grupo de ocupaciones, profesiones, trabajos y nuevas empresas han surgido, a la par con los desarrollos derivados del Internet y las tecnologías inteligentes de nuestra era.

Probablemente, el surgimiento del Internet definió lo que conocemos como *sociedad de la información*. Sin embargo, esta sociedad de la información es un concepto más antiguo. Hornidge (2007) señala que el concepto de sociedad de la información surge de la aceptación general de que el conocimiento tiene una importancia sustantiva y cada vez mayor en el desarrollo económico, social y político de los países, apuntalado por su base tecnológica, el Internet. Aunque no es la finalidad de este artículo, es pertinente definir qué es sociedad de la información y, por ende, qué se entiende por *economía basada en el conocimiento*, porque ambos conceptos engloban parte del argumento que se sustenta en este trabajo.

Definir la sociedad de la información no es una tarea sencilla. Sin embargo, en palabras muy generales, se puede señalar que la sociedad de la

información (y del conocimiento) se refiere al conjunto de transformaciones sociales que se suscitan en la sociedad moderna a partir de la irrupción y masificación de la información, así como de la expansión de la educación en todos los niveles, gracias a las herramientas digitales (Krüger, 2006).

Una de las transformaciones más relevantes que caracteriza a la sociedad del conocimiento es la adopción de la información como un activo económico, un insumo para la producción de bienes y servicios por parte de empresas y personas. La materialización de la economía digital, a partir de la sociedad de la información, ha transitado desde la digitalización de los procesos internos en las empresas y la especialización de muchas firmas en la producción de insumos y artículos derivados de las TIC, hasta el comercio electrónico (Urrutia, 2003).

Hace más de dos décadas, Tapscott (1998) advertía en *The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*, que durante finales del siglo XX la economía había transitado hacia un paradigma digital. Para el autor, los avances en las telecomunicaciones, en las ciencias de la computación y en el contenido multimedia habían creado una “autopista de la información”. Siguiendo a Tapscott (1998), si bien la mayoría de las investigaciones previas acerca de este nuevo paradigma que se avecinaba estaban muy concentradas en la cuestión de la interconectividad (o la hiperconectividad de los sistemas tecnológicos), la verdadera oportunidad se encontraba en enfocar las nuevas líneas de trabajo hacia la conexión entre las personas e instituciones y cómo sus modificaciones iban a transformar las normas sociales y, a partir de ello, a transfigurar las trayectorias de desarrollo social. A grandes rasgos, el Internet y los avances derivados de su implementación han cambiado la manera en que accedemos a la información, a las personas, a los servicios y a las tecnologías, reconfigurando las formas en que se hacen las cosas (Dutton, 1999).

Desde entonces, el mundo está asistiendo al desarrollo de diversas fases de una nueva eco-

2 Marshall McLuhan es conocido en el mundo del periodismo y la comunicación por sus estudios y predicciones acerca de la incidencia de los medios de comunicación masiva y la tecnología en la sociedad actual. Acuñó el término de “aldea global” para referirse a que, con la irrupción de la comunicación masiva y la tecnología, las sociedades dejarían de lado el aislamiento, aunque estén separadas físicamente.

nomía, protagonizada por una industria que es autogestionable y automatizada, basada en el Internet y la administración masiva de la información generada por múltiples dispositivos (Rifkin, 2014). En otros términos, estamos ante la denominada economía digital, que está completamente dirigida por maquinarias, computadoras e Internet. En la actualidad, no sólo se comparten diseños y se automatizan tareas para las personas y empresas, sino que se puede gestionar toda la cadena de valor de bienes y servicios, así como la generación y distribución de energía y otros recursos importantes, por medio de sistemas computarizados. De modo general, esta nueva industria es visible a partir del surgimiento de las “fábricas inteligentes” (Dutton, 2014).

La era de la economía digital ha adoptado distintos nombres. A modo de ilustración, el término de Industria 4.0 es un concepto que surgió en las fábricas alemanas de los últimos veinte años. Sin embargo, no es una terminología globalmente adoptada, puesto que en Estados Unidos se suele hablar sobre “Empresa Conectada”, mientras que en el Reino Unido se ha discutido acerca de una “Cuarta Revolución Industrial” (Morrar, Arman y Mousa, 2017). Lo más relevante es que estos términos son empleados de manera indistinta para referirse a una nueva economía. Independientemente del nombre que tome, lo que sí es cierto es que este cambio de paradigma está basado, esencialmente, en la combinación de las tecnologías previas que se han desarrollado en otras fases de expansión industrial con el Internet. Por medio de los sensores, sistemas computarizados, la inteligencia artificial, el *data mining* y el *big data*, el internet de las cosas, el *cloud computing* y otras aplicaciones del Internet a la tecnología, ha surgido una nueva manera de diseñar, producir y gestionar todo el ciclo de vida de los productos y servicios, gobernada por el acceso al Internet y el uso de dispositivos inteligentes de todo tipo en el quehacer diario de los individuos y los negocios (Rifkin, 2014).

Este nuevo formato de producción está basado, entre otras cosas, en que su gestión puede hacerse plenamente a través de sistemas informáticos y de modo remoto, es decir, sin la inter-

vención de la mano de obra convencional. Por igual, gracias a la irrupción de la ciencia de datos esta industria hoy es predictiva, preventiva y autoconfigurable. De la misma manera, con los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos, en especial aquellos relacionados con aplicaciones *open source* (código abierto), esta nueva manera de producir bienes y servicios es “colaborativa”, y por lo tanto, está diseñada a la medida de los requerimientos de cada persona y en su producción intervienen diversos actores (Rifkin, 2014).

Tapscott (1998) sugiere que esta nueva economía tiene doce características. Con base en el propio Tapscott (1998), así como en Urrutia (2003) y Dutton (2014), algunas de las más importantes pueden resumirse de la forma que sigue<sup>3</sup>:

- **Conocimiento:** los negocios y las economías transitan desde un modelo basado en factores productivos (capital o trabajo) hacia un nuevo paradigma centrado en el individuo. En lo adelante, el recurso más importante será el conocimiento, la creatividad y las habilidades personales o “blandas”.
- **Digitalización y virtualización:** la mayoría de los trabajos sobre estos temas, en especial el de Tapscott (1998), hacen énfasis en la digitalización de los procesos, negocios y modelos operativos. Desde la expansión del Internet, la comunicación a distancia, el teletrabajo y demás formas de interacción virtual, son posibles, de bajo costo y fáciles de implementar.
- **Desintermediación y convergencia:** la nueva economía trae consigo el hecho de que las personas y empresas pueden prescindir cada vez más de los intermediarios para la compra/venta de productos o la obtención/prestación de sus servicios, así como la para realización de procesos personales y de ne-

3 Este trabajo considera las características que son más relevantes para los fines analíticos del mismo. La categorización se realiza siguiendo la clasificación de Tapscott (1998), pero incorporando también elementos de Dutton (2014) y Rifkin (2014). Una interpretación amplia de estas categorías se encuentra en el trabajo de Urrutia (2003).

- gocios cotidianos. Asimismo, a partir de la transversalidad de la tecnología, la mayoría de los sectores y actividades económicas deben converger hacia la computación, las telecomunicaciones o el contenido.
- **Prosumidores e immediatez:** tal y como lo señala Rifkin (2014) en *La sociedad del costo marginal cero*, los nuevos consumidores serán a la vez productores; es decir, las personas generarán lo que consumen directamente y sus excedentes podrán ser comercializados a bajo costo, sin tiempos de espera significativos. Por otro lado, la era digital arrastra consigo una necesidad inminente de entregar sus resultados, productos, servicios, experiencias y contenidos de forma inmediata. La velocidad de entrega es uno de los principales rasgos distintos de esta economía digital. En adición a ello, los prosumidores, así como también aquellos productores y consumidores individualizados, están concentrados en generar y demandar productos inteligentes (Barbosa et al, 2016).
  - **Innovación:** la nueva economía, por antonomasia, se basa en la innovación permanente en productos, servicios, procesos y contenidos. Bajo una lógica schumpeteriana, se trata de una “destrucción creativa”, donde las viejas tendencias y paradigmas desaparecen para darles paso a las nuevas formas de hacer economía. En la economía centrada en la innovación, la creatividad de las personas es uno de los recursos de mayor valor para la producción de bienes y servicios.

La masificación y expansión del uso del Internet ha propiciado una digitalización de la economía (Urrutia, 2003), lo que plantea nuevos paradigmas para empresas y negocios a nivel global, así como retos en materia de gestión y de adopción de tecnología para muchos gobiernos (Jaeger y Thompson, 2003), que si bien han exhibido avances importantes en su transición hacia lo electrónico y lo digital, todavía se encuentran en etapas del desarrollo tecnológico que pareciera no son compatibles con el paradigma vigente, cuyas principales figuras conceptuales se analizan en el siguiente apartado.

## Nueva economía: fábricas inteligentes y negocios basados en conocimiento

La llamada nueva economía está teniendo efectos tangibles en la distribución y transformación del empleo a nivel internacional, así como en el modo en que las organizaciones, las empresas y los países gestionan el conocimiento y la transición laboral de su población, la atracción de inversión y la configuración de cadenas productivas. Una veloz espiral de sucesos sociales, económicos, políticos y ambientales ha arrastrado consigo esta transformación, dando paso, al menos, a dos nuevas figuras conceptuales que caracterizan a la economía contemporánea: las industrias o fábricas inteligentes y las economías basadas en el conocimiento.

Una fábrica inteligente puede definirse como aquella en la que personas y máquinas asisten conjuntamente en la realización de las distintas tareas que involucra un proceso productivo. Lo anterior se logra a través de sistemas que trabajan desde el *back-end* de una fábrica, así como de *aplicaciones en contexto* que permiten determinar posiciones de personas y objetos durante la realización de diversas actividades. Una fábrica inteligente, por ende, facilita la recolección de una cantidad masiva de datos sobre procesos, bienes y personas en cualquier lugar y momento (Lucke, Constantinescu y Westkamper, 2008).

Las fábricas inteligentes permiten optimizar los procesos productivos y reasignar los roles de la fuerza de trabajo, siendo esta última quien administra los sistemas productivos y no quien ejecuta las tareas directamente, estimulando una importante transición laboral en las empresas e industrias. Sumado a lo anterior, el surgimiento de las industrias o fábricas inteligentes ha llevado a que tanto los consumidores como la sociedad, ahora demanden una mayor optimización de la producción y uso de los bienes, a través de mejores mecanismos de reutilización y reciclaje, una mayor complejidad de sus componentes y otras mejoras que consideran relevantes. Dicho de otra

manera, los consumidores esperan que las fábricas inteligentes diseñen, desarrollen y fabriquen “productos inteligentes” (Barbosa et al, 2016).

Con la transición laboral que se facilita mediante las nuevas tecnologías, muchas empresas, organizaciones, industrias y economías estarán más dispuestas a realizar grandes inversiones en automatización de procesos, habilidades en ciencia de datos y aplicaciones tecnológicas, con el objetivo de aprovechar las ventajas que ofrece el avance de estas industrias inteligentes<sup>4</sup>. Algunas economías pioneras en procesos de innovación y desarrollo tecnológico a nivel global, como los Estados Unidos, Alemania, Japón, Corea del Sur y China, han estimado que entre el 40% y 60% de las actividades laborales que actualmente realiza la fuerza de trabajo en las empresas y fábricas son susceptibles de ser automatizadas o reemplazadas por computadoras (Mankiya et al, 2017), así como por dispositivos controlados por inteligencia artificial y conectados a la red.

Visto desde la perspectiva de la inversión, cada vez más economías, sectores económicos, corporaciones y empresas se involucrarán por completo en la automatización de procesos productivos, en la generación de escenarios para el desarrollo de negocios digitales y en la gestión de la transición laboral en los sectores donde la economía digital está teniendo auge.

Como ejemplo, ya para el año 2016 numerosas empresas y negocios estaban adoptando procesos de automatización, generando cerca de 421 mil millones de dólares en ahorros por reducción de costos y mejora de la eficiencia en la producción manufacturera. En congruencia con lo anterior, las cifras dan cuenta de que una gran cantidad de negocios y economías han invertido unos 907 mil millones de dólares en procesos de automatización y nuevos negocios digitales, viéndolo como el presente y futuro de la manufactura, las cadenas productivas globales y las industrias en general<sup>5</sup>.

A pesar de lo anterior, si bien las manufacturas son una fuente especialmente importante de empleos para economías en desarrollo, al mismo tiempo, representan un reto en materia de política pública. Según datos publicados por el *Top Markets Report Industrial Automation*, del Departamento de Comercio de Estados Unidos, desde el año 2016 siete economías latinoamericanas ya se ubicaban entre los 35 principales mercados potenciales para la automatización de procesos a nivel mundial, debido al crecimiento de sus industrias ligeras y su penetración en los mercados globales, así como la disponibilidad de infraestructura física, legal e institucional para su implementación. Si bien la automatización de procesos y la transformación de las industrias en fábricas inteligentes a través del Internet representa una oportunidad para la mejora de la productividad y la innovación, es necesario que las economías se adentren en la generación de valor mediante la producción de conocimiento, la innovación y la generación de nuevas soluciones comerciales y sociales<sup>6</sup>.

Debido a esta realidad, la existencia de fábricas e industrias inteligentes debe ir de la mano de una economía basada en el conocimiento, que sea capaz de producir, gestionar y explotar el conocimiento, en forma de nuevos descubrimientos, mejoras, patentes, aplicaciones y servicios en la economía. A partir de la década de 1970, muchas economías han transitado desde la producción meramente industrial hacia la generación de un alto volumen de servicios profesionales (Block, 1990; Powell y Snellman, 2004), la mayoría de los cuales están basados en el conocimiento. Esta transición ha incentivado procesos de innovación, que dieron como resultado una economía intensiva en conocimiento, que representa el paradigma actual para el desarrollo económico. De hecho, algunas investigaciones sugieren que las brechas de crecimiento económico entre países pueden explicarse por la capacidad que éstos tienen para introducir innovaciones en la economía, donde el conoci-

4 Véase el documento *Industry 4.0 survey: building the digital enterprise*, publicado por PwC (2016).

5 Ibíd.

6 Los documentos del *Top Automation Markets Report* son publicados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

miento ha jugado un rol central en el desarrollo (Kovac, Scrbec y Podobnik, 2018).

Houghton y Sheehan (2000) sugieren que el papel del conocimiento en la economía no es una cuestión nueva, sin embargo, el hecho de que se haya convertido en un catalizador de prosperidad comprobable sí es relativamente nuevo. A juicio de los autores, cualquier economía, por muy rudimentaria que sea, siempre requiere de un conocimiento previo para realizar actividades productivas. El uso del conocimiento para mejorar los procesos y las actividades económicas es un fenómeno que se ha suscitado de manera incremental desde la Primera Revolución Industrial y perdura hasta nuestros días (Houghton y Sheehan, 2000).

La literatura acerca del conocimiento y la formación del capital humano de alto valor como un resultado de su aplicación, como claves para el desarrollo económico, es relativamente abundante. En un trabajo de Powell y Snellman (2004), siguiendo a Varian y Shapiro (1999), se argumenta que esta economía del conocimiento fue percibida por los economistas a partir de planteamientos teóricos que comenzaban a considerar la existencia y relevancia de bienes intangibles, como la creatividad de las personas o la información en las firmas. Los mecanismos a través de los cuales opera el conocimiento para incidir en el desarrollo de los países son al menos tres: las transformaciones en las formas de pensar, el conocimiento tácito y la adaptación local, y el aprendizaje activo y la motivación intrínseca. Todo lo anterior genera una “cultura del conocimiento” que cambia a las sociedades (Stiglitz, 1999).

Tal y como describe Stiglitz (1999), una economía basada en el conocimiento crea una especie de “cultura” donde las personas transforman su manera de pensar y comienzan a crear nuevas ideas y nuevos negocios, basándose en las habilidades que han aprendido de manera formal o informal a lo largo de su vida. Estas nuevas empresas y negocios ya no resultan de la reestructuración del capital existente o de la adquisición de otras firmas en operaciones corporativas, sino de la creatividad y la evolución del conocimiento como principal insumo.

Sobre la economía del conocimiento y los servicios basados en éste, Bilderbeek y den Hertog (1998) indicaban que los servicios intensivos en conocimiento, o sus productos principales, gozaban de cierta homogeneidad, es decir, que compartían algunas características y, como consecuencia, al menos teóricamente, eran los de mayor productividad y aporte al crecimiento económico de los países. Sin embargo, la evidencia para economías en desarrollo en América Latina, como la expuesta por López (2019), señala que al menos los servicios basados en conocimiento pueden presentar cierto grado de heterogeneidad, lo que puede llevar a pensar que no todo aquello generado bajo la bandera de economía del conocimiento necesariamente tiene la misma calidad y el mismo impacto en la productividad. No obstante, el conocimiento alimenta de manera constante la producción de bienes inteligentes, que se corresponden con la nueva economía (Barbosa et al, 2016).

A pesar de los escasos avances en esta discusión particular, especialmente en lo referente a la diversidad existente de bienes y servicios intensivos en conocimiento, el número de empresas que se desarrollan en este tipo de economías crece de modo exponencial. Sobre estas nuevas firmas basadas en el conocimiento, Muller y Dohoreux (2007) señalan lo siguiente:

- Dependen en gran medida del conocimiento profesional, desarrollado a partir de las nuevas carreras y estudios especializados.
- Se constituyen como fuente primaria de conocimiento y, al mismo tiempo, fungen como creadoras de productos y servicios basados en conocimientos ya existentes.
- Tienen una gran importancia competitiva y pueden prestar servicios a otras empresas (u organizaciones).

Debido a estas características, las empresas intensivas en conocimiento son las protagonistas del modelo de desarrollo económico de la actualidad, con bienes y servicios inteligentes. En aquellos países donde la innovación es un motor importante de crecimiento económico, la base

de la economía se ha transformado desde una eminentemente industrial, hacia una fundamentada en conocimiento y manejo avanzado de datos e información (Zack, 2003; Ahrweiler, Pyka y Gilbert, 2011; Salem, 2014).

Este tipo de empresas, en mayor medida, es responsable de la “capacidad de innovación” de los países, la cual depende del conocimiento que éstas generan para sí mismas y para el resto de la economía. La capacidad de innovación, desde el punto de vista sistémico, entre otros factores, se vincula con el nivel de inversión en ciencia y tecnología, la interacción entre los actores del ecosistema de innovación, los estímulos a la innovación por parte de los gobiernos, así como los vínculos academia-industria que se dan en el quehacer científico (Porter y Furman, 2000).

Pese a la incidencia de los nuevos conocimientos en el desarrollo económico, algunos planteamientos indican que la generación de capacidades productivas es la que permite, en última instancia, la creación de industrias y negocios inteligentes en una economía. Dicho de otro modo, el conocimiento aplicado a las industrias y empresas, a la producción de bienes y la creación de valor desde nuevos enfoques, que puede explotarse en forma de nuevas patentes, licencias, bienes y servicios, creando con ello nuevas oportunidades para el desarrollo económico (Czarnitzki, Hussinger y Schneider, 2008; Nubler, 2014).

Estas nuevas dinámicas sociales y empresariales demandan una reacción por parte de la administración pública, con el objetivo de crear espacios donde la agenda pública pueda converger con la transformación social que están curso a nivel global. Para entender esta cuestión, en los próximos apartados se analiza el papel del gobierno digital como una respuesta al nuevo paradigma económico, que demanda una mayor agilidad de procesos y tareas, más disponibilidad de información y un mejor aprovechamiento de la tecnología existente. Del mismo modo, se exponen las debilidades del e-gobierno para crear valor público y las alternativas disponibles para avanzar en la dirección propuesta.

## **El gobierno digital como respuesta al nuevo paradigma económico**

El nuevo paradigma económico y social de nuestros días ha obligado a repensar la forma en que se organiza y funciona el Estado como institución política al servicio de la sociedad. Existe una necesidad de crear valor, por medio de los bienes y servicios públicos ágiles, conectados y disponibles todo el tiempo, aprovechando las ventajas del Internet para generar eficiencia interna en la gestión pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y promover la competitividad de las economías nacionales (Panzardi, Calcopietro e Ivanovic, 2002).

Lo anterior significa que el gobierno tiene el deber de reaccionar a los cambios de paradigma social y económico, manteniendo su enfoque de generar valor a la ciudadanía. Por esta razón, la sociedad de la información, y su derivada economía basada en el conocimiento, han generado un interés marcado en el gobierno electrónico (Urrutia, 2003), aún cuando se considera que algunas de las cuestiones tradicionalmente percibidas como fundamentales para el desarrollo siguen sin resolverse (Guerra y Jordán, 2010).

## **El concepto de valor público**

Benington (2005) señala que el valor público es el resultado de una evolución del concepto de administración pública. La gestión pública ha transitado en tres fases, en palabras del autor, con concepciones y rasgos distintivos. Primero desde un enfoque de administración tradicional, de carácter tecnocrático y con una población objetivo homogénea, a la que se le entregaban bienes públicos. La segunda fase es la que se conoce como la Nueva Administración Pública (NPM) que, desde la teoría de la elección pública, visualiza una población atomizada y racional en el sentido económico, por lo que debe permitírselle una toma de decisiones consciente, proporcionándosele los elementos que necesite.

Más recientemente, surge este nuevo enfoque de valor público que acepta la diversidad y la complejidad social, procurando entregar valor y no bienes públicos (Benington, 2005).

Benington (2005) construye el concepto de valor público con base en una dinámica colectiva. Expresado de otra manera, basado en la “gobernanza comunitaria en red”, que ha sido investigada por diversos autores. Desde esta perspectiva, el valor público se define como “lo que el público quiere” y “lo que le agrega valor a la esfera pública”. Esta manera de conceptualizar el valor público es una respuesta a la manera en que la administración centralizada y la NPM definían la gestión pública. En el primer caso, la administración centralizada visualizaba el papel del gobierno en términos de entregar bienes no rivales y colectivos de forma eficiente, midiendo sus resultados a partir de esta entrega formalizada. En el segundo caso, la NMP otorga una mayor importancia a las decisiones maximizadoras de los agentes (individuos, hogares, empresas o nivel de gobierno), partiendo de una lógica de racionalidad perfecta, en la que menos Estado es mejor porque restringe la libertad del individuo de decidir deliberadamente. Si bien estos dos marcos teóricos eran efectivos para la sistematización de las políticas públicas y reformas a nivel político, la teoría del valor público es rica en aspectos de pensamiento colectivo y tiene alto sentido de la innovación colectiva (Benington, 2005).

Como el resultado de este nuevo modelo de administración pública, el valor público puede definirse como un conjunto de expectativas y resultados de bienestar esperados a nivel colectivo, derivados de la acción natural del gobierno, que dependen de: i) lo que la sociedad identifica como de valor para su bienestar; ii) de los temas que los gobiernos han resaltado como prioridades de política pública para el desarrollo; y iii) las acciones orientadas a la resolución de fallas de mercado y de externalidades por parte de la administración pública, cuya permanencia reducen el bienestar colectivo (Moore, 2006). En adición a esto, el enfoque de valor público en la administración gubernamental orienta la burocracia

hacia la participación social y las alianzas con la sociedad civil (Benington, 2005), donde la innovación juegue un rol central para la construcción del valor esperado, inclusive a nivel de los gobiernos locales (López-Santos, 2016).

## **Adopción de las TIC y fases del gobierno electrónico**

Gracias a la atención prestada a las herramientas digitales y el avance hacia una economía basada en la información, la innovación abierta ha comenzado a ganar terreno para democratizar la solución de problemas públicos, en virtud de la amplia difusión de las TIC y los nuevos instrumentos tecnológicos y analíticos disponibles para los gobiernos (Rodríguez y Grandinetti, 2018). Una apertura de este tipo, de modo muy general, conlleva una mayor participación ciudadana y empresarial en la construcción de las decisiones de públicas, en congruencia con el avance hacia el paradigma de valor público, generando más espacios para la creación de servicios públicos de vanguardia y la solución de problemas sociales colectivamente.

Mediante el uso de las TIC, los gobiernos pueden generar valor de distintas formas, sea a través de bienes o servicios públicos, regulaciones y otras acciones, por lo que, desde esa perspectiva, el gobierno electrónico puede ser considerado por su habilidad para generar más valor público (Kearns, 2004; Castelnovo y Simonetta, 2008). Sin embargo, este plantea retos en materia de colaboración público-privada para generar nuevas propuestas e iniciativas concretas.

Contemporáneamente, el progreso de la administración pública se ve reflejado en la cada vez mayor inclinación hacia la transformación digital del Estado, por medio del gobierno electrónico. Sobre esta cuestión, existen diversas aproximaciones que responden al enfoque y los aspectos conceptuales considerados anteriormente. Schedler, Lucas y Bernhard (2004), por ejemplo, definen el gobierno electrónico, digital o e-gobierno como una forma de organización del Estado que permite integrar las relaciones y las

interacciones entre el gobierno, los ciudadanos, el sector privado, los clientes y las instituciones públicas, por medio del uso de las TIC.

En un sentido más amplio, se precisa que el gobierno electrónico debe situarse en el marco de una estrategia de gestión pública que persiga mejorar la capacidad del Estado para prestar servicios y brindar atención a la ciudadanía, elevando la calidad de la participación social en los procesos democráticos. Dicho esto, una estrategia de e-gobierno implica que las administraciones lleven a la red, mediante el uso de las TIC, la resolución de los trámites y la prestación de servicios a los ciudadanos y las empresas, así como las consultas sobre temas de interés para la población, con un compromiso permanente para mejorar las relaciones entre la administración pública y el sector privado, mediante la entrega de bienes y servicios públicos de forma costo-efectiva, eficiente, eficaz, basada en información y conocimiento (Chen et al, 2006).

Bertot, Jaeger y McClure (2008) interpretan que esta nueva manera de visualizar al gobierno significa que la administración pública debe reordenarse bajo un criterio “centrado hacia el ciudadano”<sup>7</sup>, empleando para ello todos los recursos que tiene a su disposición. Este nuevo enfoque hacia el ciudadano y, en general, hacia la sociedad que le demanda bienes y servicios públicos, crea una serie de relaciones que fluyen en sentido gobierno-ciudadano, gobierno-empresa, gobierno-sociedad civil y gobierno-gobierno (Fang, 2002).

Aunque el concepto de gobierno electrónico no es tan novedoso, los países se encuentran en distintas fases de su adopción y desarrollo. En general, no existe un consenso acerca de cuáles y cuántas son las fases del gobierno digital, sin embargo, el trabajo de Rivera Urrutia (2006), citando a la OCDE (2003), identifica al menos cuatro etapas, con los siguientes rasgos distintivos:

- *Presencial:* En su primera fase, la administración pública exclusivamente entrega información básica a la ciudadanía a través de una página web, lo que implica que casi todo el valor público se entrega de manera física.
- *De interacción:* En una segunda etapa, los gobiernos y administraciones públicas son capaces de interactuar con los ciudadanos y los grupos de interés mediante correos electrónicos y, en adición a esto, pueden proporcionar formatos en línea para recortar los tiempos de atención.
- *Transaccional:* En la tercera fase, los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general son capaces de iniciar, monitorear, dar seguimiento y finalizar un trámite o la entrega de un servicio público totalmente en línea, sin la intervención de un servidor público o una visita a ventanilla presencial.
- *Transformacional o de transformación:* En una última etapa del gobierno electrónico, las administraciones han sufrido procesos de reingeniería institucional y de procesos, por lo que se han desdibujado fronteras organizacionales, en procura de una mayor interoperabilidad, en beneficio de la generación de valor público para la sociedad.

La construcción del gobierno digital, además de aportar mayores vías para construir valor público, pretende transformar a nivel organizacional a las instancias que conforman la administración pública. La conversión de la administración pública hacia lo digital, entonces, significa una ruptura con el estilo weberiano de burocracia, donde las jerarquías y las relaciones impersonales, así como las reglas y procesos tradicionales son la norma, pasando a un estilo más ágil, personalizado y digital (Fountaine, 2005), aunque todavía con un enfoque individualizado de prestación de servicios públicos, al estilo de la NPM.

## **Requerimientos, barreras y otros aspectos del gobierno electrónico**

En consonancia con lo expuesto más arriba, para que ocurra la digitalización de la administración pública se requieren una serie de condiciones,

7 En el artículo original se emplea el concepto de “citizen-centered electronic government”.

que hacen de la transición hacia el e-gobierno un proceso lento, complejo y arduo. La OCDE (2003) enumera algunos requerimientos de experiencia, involucramiento e infraestructura que permiten el desarrollo del e-gobierno:

- El desarrollo de las plataformas tecnológicas necesarias para el gobierno digital desde dentro de las administraciones públicas puede resultar costoso y a la larga, generar distorsiones en la prestación de los servicios públicos.
- Como consecuencia de lo anterior, la adopción de la tecnología que hace posible el gobierno electrónico requiere de la participación de empresas privadas con la experiencia y la capacidad necesaria de acción, que permitan que la administración pública pueda transitar hacia lo digital, sin desorientarse de su papel de formular y ejecutar políticas públicas.
- El sector privado, por su naturaleza flexible y ágil en la mayoría de los ámbitos, debe colaborar con el sector público para lograr “aplanar” la curva de aprendizaje de los servidores públicos en materia tecnológica.
- Colaborar y cooperar con el sector privado puede generar valor en dos vías: por un lado, se puede digitalizar y automatizar la prestación de servicios públicos y atención de trámites usando plataformas privadas de tecnología, ahorrando tiempos y costos a los ciudadanos; por otro lado, las empresas pueden aprender a prestar servicios de tecnología al gobierno, para mejorar su eficiencia.
- La administración pública debe cuidar que los conocimientos explícitos de programas y políticas, así como aquellos implícitos en sus funcionarios, no sean transferidos al sector privado de forma no compensada.

Claramente, este cambio también puede encontrar resistencia entre la sociedad, porque significa un giro importante en el paradigma actual. En cuanto a las barreras culturales, Margetts y Dunleavy (2002) indican una extensa lista de motivos que dificultan la adopción del gobierno electrónico. A continuación, se extraen algunos de los más relevantes:

- La resistencia social y pública a la adopción de nuevas tecnologías, por las brechas de la población en el uso y aprovechamiento de las TIC para su quehacer cotidiano.
- Las erogaciones presupuestarias considerables por parte de los gobiernos para implementar sistemas y desarrollos tecnológicos que no se han empleado en toda su capacidad y extensión, terminan empantanando los esfuerzos por la modernización de la administración.
- Las transformaciones que supone el gobierno digital, en términos de procesos y estructuras jerárquicas dentro de las instituciones públicas, hacen que los principales directivos de estas instancias opongan resistencia.
- La existencia de una baja expectativa ciudadana y social frente a los resultados de estado, por percibirlo como un ente anticuado, desconectado de la modernidad y corrupto.
- En el caso de los gobiernos locales, Schwestter (2009) demuestra que existen diferencias entre las municipalidades que implementan estrategias de e-gobierno y las que no. En su trabajo, argumenta que hay limitaciones técnicas, financieras y humanas a las que se enfrentan los municipios para transitar hacia una gestión digital y concluye que el apoyo político (a nivel nacional) es clave para superar estos obstáculos.

Grosso modo, la adopción de un gobierno electrónico no sólo implica que la administración pública decida destinar los recursos necesarios para ello, sino también una disposición por parte de todos los niveles de gobierno para la transformación de la burocracia, así como la no resistencia social al cambio de paradigma. Para que la implementación de un gobierno electrónico sea exitosa, se debe generar una dinámica de innovación abierta, a través del intercambio de información entre diversos actores, que poseen expectativas e intereses distintos (Zhang, Dawes y Sarkis, 2002). En este mismo orden de ideas, la disponibilidad de información y de bases de datos abiertas son herramientas necesarias para la co-creación y la solución colectiva de problemáticas sociales (Rodríguez y Grandinetti, 2018).

Seifert y Petersen (2002) destacan la ambigüedad en el entendimiento del gobierno electrónico por parte de la sociedad, especialmente en lo que al enfoque conceptual se refiere. Al igual que en los flujos relacionales expuestos en la investigación de Fang (2002), estos autores señalan que el gobierno electrónico se ha centrado en el desarrollo de procesos que les permiten gestionar relaciones gobierno-gobierno, gobierno-empresa y gobierno-ciudadano<sup>8</sup>, cuando lo más provechoso para la transformación digital de la administración pública sería entender estas relaciones bajo un enfoque colectivo para la entrega de servicios públicos e información, que redundaría en una ciudadanía consolidada y que genera bajos costos sociales y económicos<sup>9</sup>.

De manera particular, las expectativas del e-gobierno por parte de la sociedad están enfocadas en las externalidades esperadas por la aplicación de las tecnologías de la información a los sistemas de administración pública, que deben manifestarse como economías de escala para la provisión de bienes y servicios públicos, reducción de costos y provisión de bases tecnológicas en provecho de la ciudadanía. Sin embargo, existe la posibilidad, aunque no haya sido estudiado profundamente, de que estos beneficios colaterales de la implementación del gobierno electrónico, en ocasiones, sean elementos mutuamente excluyentes (Bertot et al, 2008).

No obstante, las restricciones que presenta el e-gobierno para su diseño e instrumentación en

el nivel nacional, Alhomod (2012) identifican algunas buenas prácticas en materia de gobierno digital a nivel internacional:

- El modelo de Variedad y Mejor Práctica (VBP, por sus siglas en inglés), del Reino Unido, cuyo funcionamiento se basa en que cada una de las operaciones puede ser vista como componente de otra operación relevante en un proceso global. Cada entrada u operación, entrega una salida útil para el ciudadano. De este modo, cada una de las interacciones con los sistemas da como respuesta información sobre otro proceso relevante.
- El esquema Civic Idea, de los Emiratos Árabes Unidos, donde el ciudadano es el centro de la operación. Este modelo de gobierno digital se basa en herramientas sencillas para ejecutar las estrategias gubernamentales. A partir de ello, las buenas prácticas se estandarizan y se convierten en guías para otros servicios públicos. En este caso, el flujo de información es jerárquico, donde para avanzar hacia otra fase del proceso, se debe completar la inmediatamente anterior, con la información y los requerimientos correspondientes.
- El *Marco Estratégico de Gobierno Electrónico*, de la Unión Europea, cuya principal ventaja es su flexibilidad, pues puede adaptarse a la estrategia digital de cualquier país miembro de la Comunidad Europea. Los servicios a los ciudadanos son individualizados y tiene definidos puntualmente sus módulos de *front-office* (atención al ciudadano y las empresas) y *back-office* (donde se generan los flujos de información y datos que concretan la respuesta exitosa al interesado). La información fluye en dos vías en cada uno de los módulos anteriormente descritos.

## **Cómo interactúan el sector privado y la administración pública en el e-gobierno**

Tal y como señala la literatura, no existe una solución única para gobierno digital que permita satisfacer las necesidades de los grupos de interés presentes en la sociedad, sino más bien

8 Según Benington (2005), en la fase de la gestión pública correspondiente a la NPM, la visión del destinatario final del gobierno era atomizada y las relaciones se manejaban de forma individualizada. Para los hacedores de política pública, los actores sociales eran compradores, clientes y socios contractuales, por lo que la gobernanza estaba dominada por una lógica de libre mercado.

9 Derivado de la transformación de la NPM, ahora la realidad es compleja y cambiante, con una sociedad diversa que marca la agenda política. Por ello, los destinatarios de la política pública ahora son líderes civiles que no quieren productos, sino satisfacción. Esta es la base para la teoría del valor público (Benington, 2005).

un conjunto de estrategias y acciones que han dado resultados positivos en diferentes contextos, de las que los países desarrollados y en vías de desarrollo pueden aprender para mejorar sus propuestas de valor público hacia la sociedad, mediante la adopción de la tecnología (Lee, Tan y Trimi, 2005; Alhomod et al, 2012).

Aun considerando las experiencias positivas a nivel interanacional, así como las ventajas que ofrece el gobierno digital para hacer más eficiente y masiva la formulación de políticas y la prestación de servicios públicos, los mecanismos mediante los cuales ocurre la adopción y desarrollo de este paradigma, en algunos casos limitan sus resultados potenciales. Al respecto, existe la idea de que el sector privado debe intervenir en la transferencia tecnológica y de capacidades de gestión para la implementación exitosa de un gobierno electrónico, aprovechando la flexibilidad y la rápida evolución de los procesos y modelos de negocio en las empresas privadas (Tapscott, 1998; Rivera Urrutia, 2003; Fountaine, 2005).

Por ende, un modo de lograr que el desarrollo de alguna forma de valor público ocurra de manera eficiente y eficaz, particularmente en el caso del valor material o tangible, que aportan algunos proyectos públicos como obras de infraestructura, pueden ser las alianzas público-privadas (Weihe, 2008).

Sin profundizar en la forma y los mecanismos mediante los cuales se asocian los actores públicos y privados para la gestión de proyectos, existen beneficios de estas alianzas que vale la pena considerar para enriquecer el análisis. Tomando como punto de partida la guía de la Comisión Europea (2003), algunas ventajas de las alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos o la entrega de servicios públicos son:

- Mayor velocidad para la construcción de infraestructura, convirtiendo una inversión inicial considerable en pagos programados, de mayor flexibilidad y facilidad de cumplimiento.

- Reducción de costos y tiempos para el diseño y desarrollo de proyectos.
- Distribución eficiente de los riesgos e incentivos para la provisión de servicios de mejor calidad por parte de los gobiernos.
- Mejor aprovechamiento de los activos públicos, a partir de la gestión privada, para proveer de ingresos adicionales a las partes involucradas.
- Mejor calidad en la gerencia pública y mayor valor por el dinero, donde el gobierno no es un operador, sino un gestor y supervisión de los bienes y servicios públicos.

Si bien la separación de las funciones públicas y privadas, en un esquema *tayloriano* de la gestión, puede generar eficiencia, eficacia y economías de escala, derivadas de la mitigación de riesgos y la reducción de las curvas de aprendizaje en ámbitos correspondientes a las empresas y los gobiernos, Scribner (2011) recoge al menos dos barreras que presenta este mecanismo para la instrumentación de políticas públicas y proyectos de alto valor. En un primer momento, las alianzas no eliminan el riesgo moral asociado a la acción política, donde los tomadores de decisiones pueden no ser imparciales a la hora de asignar proyectos al sector privado; en adición a ello, las empresas pueden verse tentadas a capturar las rentas de los usuarios de la infraestructura y los servicios públicos (Scribner, 2011).

Otras limitaciones recurrentes de las alianzas se manifiestan por el incumplimiento de las condiciones contractuales pactadas entre las partes al principio de un proyecto, la existencia de una demanda insuficiente por los bienes o servicios públicos que se van a desarrollar, lo cual impide el retorno comercial esperado al momento de concretar una alianza, y los problemas financieros derivados de la recuperación del capital invertido por alguna de las partes, lo que en la mayoría de los casos requiere subvenciones públicas que generan una carga para los recursos de los gobiernos (Alborta, Stevenson y Triana, 2011).

Volviendo a la relación entre la nueva economía y el gobierno electrónico, Sharma (2007) explora algunos casos en los que las asociaciones pú-

blico-privadas han fungido como un mecanismo efectivo para implementar las estrategias de gobierno electrónico en algunos países donde los recursos y conocimientos para estos fines son limitados, bajo un esquema de gestión y distribución de riesgos y beneficios económicos entre las partes, tal y como lo haría una empresa en el sector privado. Aunque se esperaría una implementación exitosa en la gran mayoría de los casos, algunos estudios señalan que las distintas modalidades de las alianzas no son una garantía de éxito a la hora de generar valor público para la sociedad, sino que más bien depende del tipo, la fase de implementación de ésta y cómo se entiende el valor público durante la ejecución del proyecto (Raynaers, 2014).

## **Gobierno electrónico en términos de valor público**

Posiblemente, la clave de la discusión puede encontrarse en el hecho de que las alianzas público-privadas para desarrollar gobiernos digitales parten de un enfoque más parecido al NMP que a la teoría del valor público, en el sentido de que establece una separación funcional, asignándole a cada jugador las tareas “que mejor sabe ejecutar”, al tiempo que las plataformas digitales de gobierno se enfocan en la resolución de trámites y servicios de forma individualizada. Dicho esto, y con el objetivo de completar esta discusión, la evaluación de qué tan pertinente es el gobierno digital como respuesta al nuevo modelo económico hiperconectado, flexible y colaborativo, necesariamente debe responder a la interrogante de qué tanto permiten los e-gobiernos la transición hacia una gestión pública más colectiva o, como lo denomina Benington (2005), a una “gobernanza comunitaria en red”.

Sobre este particular, Castelnovo y Simonetta (2008) presentan un marco para evaluar la contribución del gobierno electrónico al paradigma de valor público. Para lograr lo anterior, parten del enfoque de Kearns (2004), quien indica que el gobierno electrónico puede evaluarse por su capacidad para producir valor para la sociedad, pero definido en términos de los servicios, la

normatividad y regulación, así como otros insumos provistos por la administración pública a sus clientes (Castelnovo y Simonetta, 2008). Castelnovo y Simonetta (2008) exhiben hallazgos importantes: primero, que la percepción del valor público que aporta el gobierno electrónico para los ciudadanos depende de la calidad de los servicios públicos prestados de forma digital; segundo, que la adopción de gobiernos digitales ha permitido reducir la fragmentación de la administración pública, especialmente a nivel local, agilizando procesos y canales de comunicación entre agencias públicas municipales.

En esta misma dirección, Omar, Scheepers y Stockdale (2011) exponen cómo distinguir la calidad del gobierno electrónico a partir del enfoque de valor público. Mediante un marco teórico, los autores rescatan los criterios más relevantes para que una acción gubernamental genere valor público. Los trabajos sobre gobierno electrónico y calidad de servicios digitales apuntan a que la atención ciudadana y empresarial por medios electrónicos por parte de los gobiernos contribuye a la generación de valor público, enfocándose cada vez más hacia la satisfacción de las personas y no la eficiencia (Omar, Scheepers y Stockdale, 2011). Sin embargo, todavía individualiza la atención de los clientes públicos al estilo del enfoque NPM, dejando de lado otros temas relevantes para la teoría del valor público, como la construcción de alternativas para la colaboración público-privada o la innovación colectiva para la solución de problemas y la definición de la agenda pública.

A pesar de que el gobierno electrónico genera eficiencia y satisfacción para la provisión de bienes y servicios públicos, todavía adolece de mecanismos para la colaboración entre actores públicos y privados con miras a la transformación de la gestión pública. En algunos casos de estudio, se ha encontrado cómo el e-gobierno enfrenta barreras para la inclusión y la gestión pública con un enfoque colectivo (Jorgensen y Cable, 2002), elemento esencial para la lograr la transición hacia el enfoque de gobernanza colectiva en red. Esta colaboración público-privada, cuando se orienta a detonar procesos de

innovación, procura el aprovechamiento de los conocimientos, las habilidades y la creatividad de la ciudadanía y el empresariado constituidos en actores sociales, para la solución colectiva de problemas públicos (Boisier, 2010), permitiendo así la generación de valor público.

## **Convergencia del sector público en la nueva economía: los laboratorios de innovación pública**

Los vínculos latentes entre el sector privado y la administración pública se reflejan, esencialmente, en el aprovechamiento de las nuevas TIC, así como la revolución de los datos y las aplicaciones del Internet, para innovar y reinventarse *día tras día*. En lo que al sector privado respecta, se ha repasado cómo ha aprovechado las nuevas herramientas tecnológicas en la economía del conocimiento para generar industrias y negocios inteligentes en el marco de la nueva economía, siempre bajo un enfoque colaborativo (Rifkin, 2014). La historia reciente sugiere que el sector privado y la sociedad civil han entendido el rol de la co-creación y la innovación abierta para mejorar la calidad de los bienes, servicios y organizaciones.

En cambio, el sector público, si bien ha exhibido progresos relevantes en aspectos como la digitalización de procesos y la prestación de servicios públicos a través de la red mediante la implementación de plataformas de e-gobierno, todavía tiene un camino por recorrer hacia una convergencia con la dinámica colaborativa y de innovación colectiva que caracteriza a la nueva economía.

Los gobiernos digitales han logrado beneficios para las administraciones públicas en materia de eficiencia y agilidad para la entrega de servicios públicos, así como para la interconexión de las agencias públicas con individuos y negocios, como una respuesta a los grandes desafíos planteados por la nueva economía, pero ha presentado ciertas limitaciones a la hora de involucrar la innovación, la creación colectiva y el *design thinking* como metodologías para la resolución de problemas públicos. Por tanto, es relevante encontrar espacios de

convergencia para lograr la innovación colectiva y el diseño de soluciones públicas, que impulse la convergencia *pública-privada*, en congruencia con el nuevo paradigma económico.

Inexorablemente, la innovación en el sector público es el mecanismo más idóneo para la creación de valor público que resuelva necesidades sociales (Hartley, 2011; Crosby, 't Hart y Torfing, 2017), para lo cual es indispensable incorporar un enfoque de co-creación y solución de problemas sociales, que trascienda a la asociación público-privada convencional. Donahue (1965), en un trabajo sobre la difusión de la innovación, resumía la importancia de la innovación pública, diciendo:

“La innovación gubernamental es digna de atención porque es difícil y porque es valiosa. Precisamente porque las organizaciones públicas tocan los intereses de muchos, y porque tienden a encargarse de tareas particularmente vitales, una innovación gubernamental que permita satisfacer nuevas necesidades, o que las antiguas necesidades se satisfagan de manera más económica, más precisa o flexible, puede producir un incremento de valor que supera con creces las ganancias que se pueden obtener a través de mejoras análogas en muchos entornos corporativos” (p. 3).

Para generar este tipo de innovaciones es posible tomar ventaja de los laboratorios de innovación pública. Los laboratorios de innovación pública son espacios que procuran, como su nombre engloba, innovar para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad, buscando incrementar el valor público a través de la colaboración y la participación colectiva (Tonurist, Kattel y Lember, 2017). En ese sentido, estos organismos son entes detonadores de la innovación en distintos aspectos de la gestión pública (Schuurman y Tonurist, 2016), que emplean una serie de mecanismos para generar innovación abierta, como el aprovechamiento de las TIC, las metodologías del *design thinking* e inteligencia colectiva, así como las aplicaciones de la ciencia de datos e información y otras herra-

mientas analíticas (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018; Rodríguez y Grandinetti, 2018).

Schuurman y Tonurist (2017) destacan que los laboratorios de innovación pública pueden fungir como espacios para la experimentación, asumiendo riesgos que la administración pública convencional no está dispuesta a correr en la solución de problemas sociales y el diseño de políticas. Es importante señalar que el enfoque experimental para las políticas públicas no es algo novedoso, si se consideran los trabajos del *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*, organización que agrupa a investigadores de todo el mundo que desarrollan soluciones experimentales para erradicar la pobreza y que cobijaron el trabajo de Esther Duflo y Abhit Banerjee, que les mereció el Premio Nobel de Economía otorgado en el año 2019<sup>10</sup>.

En el ámbito local, Jegou, Vincent y Thevenet (2013) han explorado las virtudes alcanzadas por gobiernos locales a partir de su colaboración con laboratorios de innovación pública para lograr mejoras sustanciales en sus programas y políticas públicas. En su trabajo, éstos encuentran cómo los laboratorios apoyan el impulso y la gestión de la innovación en los gobiernos locales, principalmente, mediante el “hackeo” de las formas tradicionales de actuar de los gobiernos locales, que permite identificar oportunidades de mejora en distintos ámbitos municipales y robustecer la gestión local. Este “hackeo” permite identificar oportunidades de mejora en los procesos de decisión pública y de diseño de soluciones de política, al tiempo que brindan un espacio para la retroalimentación de terceros que no son servi-

dores públicos y por ello tienen otra perspectiva de la gestión de gobiernos locales.

La mayoría de los laboratorios de innovación pública pueden coadyuvar a la agenda digital de los gobiernos, mientras se comprometen con el enfoque experimental para la investigación y desarrollo de soluciones de carácter colectivo (Ramírez-Alujas, 2016; Rodríguez y Grandinetti, 2018). Para Ramírez-Alujas (2016), los laboratorios de innovación pública tienen características que los hacen idóneos para el diseño e instrumentación de políticas públicas innovadoras, con la participación de actores del sector privado:

- Son espacios para la innovación abierta, el impulso a la inteligencia colectiva y el *crowd-sourcing*.
- Están diseñados para permitir y alentar la creación colectiva de soluciones para las problemáticas sociales, al tiempo que incentivan la colaboración en la creación de nuevos servicios públicos. Se basa en la idea de valor público, donde el diseño se centra en las personas y sus necesidades, viéndolos como agentes primarios del proceso y no como clientes finales del servicio (Benington, 2005).
- Están fundamentados en metodologías para la experimentación (*design thinking*, inteligencia colectiva, *Lean Canvas social*, entre otras). Este enfoque garantiza que el diseño de soluciones sea plural y con base en todos los actores del sistema.

La naturaleza orientada al riesgo de los laboratorios de innovación pública permite acelerar el proceso de convergencia de la administración pública hacia la nueva economía. Más que un ente público, los laboratorios deben verse como organismos híbridos, con características que les dan holgura para aglutinar la colaboración entre actores públicos, empresas, organizaciones civiles y académicos, enfocándose en metodologías basadas en la experimentación (Tonurist, Kattel y Lember, 2017). Por ello, su principal ventaja frente a otras respuestas posibles de las administraciones gubernamentales ante el nuevo paradigma económico vigente es su facilidad para

10 Abhijit Banerjee y Esther Duflo, en su libro *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, plantean la necesidad de incorporar los enfoques experimentales empleados en el sector privado, especialmente en industrias como farmacéutica, para diseñar e implementar políticas públicas. A lo largo de la obra, los autores defienden como la economía experimental puede coadyuvar a mejorar la precisión de las políticas públicas, haciéndolas más eficientes y más costo-efectivas, cuando se considera las políticas públicas como un producto manufacturado que debe ser probado varias veces hasta que entregue resultados, antes de masificarse.

potenciar el trabajo colaborativo, el aprovechamiento de las tecnológicas y las herramientas analíticas.

## Un modelo para crear valor a partir de laboratorios de innovación pública

Partiendo de la idea de convergencia hacia la nueva economía, se ha discutido la importancia de que los gobiernos cuenten con mecanismos flexibles y ágiles, adaptados a los tiempos que corren, que permitan la colaboración y la generación de soluciones creativas a problemáticas sociales, que tengan como fin último el valor público en el sentido extenso del término. Sin embargo, encontrar un modelo operativo que mantenga las formalidades propias de la gestión pública, pero a la vez resulte atractivo para el involucramiento del sector privado, la academia y la sociedad civil, es un reto de marca mayor. Las rigideces propias de los gobiernos los hacen jugadores difíciles (pero no imposibles) para la innovación<sup>11</sup>.

A pesar de estas limitaciones, tomando como punto de partida los planteamientos sobre los modelos de negocio orientados a la innovación continua y abierta, que plantean trabajos como los de Chesbrough (2006), Osterwalder y Pigneur (2011) y Mendelson (2016), así como los elementos relevantes para la consideración del valor público, tal y como señalan Kelly, Mulgan y Muers (2002), Benington (2005), Moore (2006) y otros trabajos, es posible esbozar algunos lineamientos generales de un “modelo de negocio” enfocado en la creación de valor público para los gobiernos nacionales y locales, utilizando como vía de operación a los laboratorios de innovación pública.

La lógica detrás de esta idea es relativamente sencilla. Las empresas y ciudadanos son clientes finales de la política pública y por ella pagan sus impuestos (Omar, Scheepers y Stockdale, 2011), por lo que esperan recibir valor por parte de las autoridades (Kelly, Mulgan y Muers, 2002; Moore, 2006). Sin embargo, la naturaleza de la administración pública, sus rigideces normativas y su complejo entramado institucional, dificultan el desarrollo de las capacidades públicas necesarias para la innovación (Boukamel y Eremy, 2017). Dicho lo anterior, se plantea un modelo de negocio anidado en un laboratorio de innovación pública, que consta de cuatro etapas debidamente identificadas y cuya finalidad es entregar mayor valor público. Todas las fases propuestas para este modelo de negocio para la co-creación de soluciones y la innovación abierta, son compatibles con un modelo desagregado de negocios. La desagregación hace que las organizaciones trabajen las relaciones con sus clientes finales, así como sus procesos de innovación de forma separada (Hagel y Singer, 1999). Además, cada una de las etapas, también consideran aspectos de otros modelos, por lo que es un modelo mixto (Osterwalder y Pigneur, 2011).

En una primera etapa, las autoridades o algún actor social, empresarial o académico pueden presentar una problemática de política pública o socioeconómica, cuya solución escapa a las herramientas que tienen disponibles para resolverla o que requiere un análisis cuya profundidad trasciende el ámbito institucional. A partir de ello, comienza un proceso de diagnóstico completo de la problemática, tomando en consideración los criterios de *design thinking* o de inteligencia colectiva, con la finalidad de homogeneizar el conocimiento base de los participantes acerca de la problemática. Con la homogenización, es posible plantear diversas expectativas sobre el proceso de creación de alternativas.

Esta primera fase de creación de valor público tiene como resultado esperado una problemática debidamente identificada, siguiendo también una lógica de modelo de negocio de *front-end*, que prioriza una operación con proximidad de la atención hacia el cliente final, con una inte-

---

11 Sobre el rol de los gobiernos en los ecosistemas nacionales de innovación, Mariana Mazzucato presenta en *The entrepreneurial state* una extensa y rica investigación acerca de cómo las economías más avanzadas del planeta construyeron sus principales progresos científicos y tecnológicos. Véase Mazzucato (2011).

racción permanente con éste por medio de las herramientas tecnológicas y la información recopilada (Mendelson, 2016).

En la segunda etapa, un laboratorio de innovación pública debe realizar tareas para recoger, procesar, sistematizar y analizar todos los datos disponibles sobre la problemática social o de política pública señalada, para construir escenarios de solución. Al igual que en la primera fase, este mecanismo se desarrolla bajo un modelo de desagregación, donde los componentes del organismo actúan por separado, pero generan insumos que resultan relevantes para otras áreas del laboratorio, de la sociedad o de las instancias públicas involucradas en la posible resolución de la problemática.

De igual forma, la correspondencia de esta etapa con un modelo de desagregación viene acompañada por una lógica de un modelo de negocios de *back-end*. Los modelos de negocio *back-end* o detrás del mostrador se enfocan en la creación de procesos fuera de la vista del cliente final, donde se manipulan procedimientos, datos

y flujos de información cuya finalidad es generar una ventaja competitiva para la solución de algún reto de negocios (Mendelson, 2016). Inmediatamente se da la recopilación de información y la construcción de escenarios para el problema económico, social o de política pública presentado, entonces se procede a la selección de un “portafolio” de soluciones para la problemática planteada. La socialización de las problemáticas y de sus potenciales soluciones da un espectro más amplio para resolver los retos de forma colectiva con una participación por parte del sector público (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018).

La tercera fase es donde el modelo de negocios para los laboratorios de innovación pública cruza la frontera con la dinámica privada. Una de las características de este modelo es que procura la sostenibilidad de estas actividades de innovación y experimentación en el sector público, con acompañamiento de los actores privados y de la sociedad civil. A partir de esta premisa, el laboratorio debe elegir un formato de entrega de la solución para la política pública o de inteligencia competitiva considerada.

**Cuadro 1.**  
**Un modelo de negocios enfocado en la creación de valor público**

| Etapa de creación de valor  | Modelo de negocio          | Descripción del proceso  | Resultado esperado                                   |
|---|----------------------------|--|--|
| <b>Etapa 1</b><br><i>Identificación y diagnóstico de problemas públicos</i> | Desagregación<br>Front-end | <p>El laboratorio de innovación pública o los actores privados plantean una problemática pública o social, teniendo como punto de partida el <i>design thinking</i> o la inteligencia colectiva para su discusión.</p> <p>Después de una “nivelación” del conocimiento del problema, se procede a determinar las expectativas y resultados esperados del proceso de pensamiento colectivo, tal y como asume el enfoque de valor público.</p> | Problemática debidamente identificada y cuantificada |

|  |                                       |   |   |
|--|---------------------------------------|---|---|
| <b>Etapa 2</b><br><i>Instrumentos analíticos y de acción y disponibles</i> | Desagregación<br>Back-end             | <p>Una vez se cuenta con un problema delimitado, se pasa a la fase de armar un “portafolio” de instrumentos de acción o de política pública posibles.</p> <p>Este portafolio contiene soluciones privadas, públicas o mixtas, priorizando los criterios de eficiencia, por un lado, y de innovación abierta y colectiva, por el otro.</p>   | Recopilación de datos sobre la problemática<br>Selección clara de instrumentos analíticos o de política pública |
| <b>Etapa 3</b><br><i>¿Cómo entregar el valor público al cliente final?</i> | Desagregación<br>Front-end            | <p>En el momento en que se conoce la demanda y la oferta de soluciones a problemas públicos y sociales, se debe seleccionar una forma de entrega.</p> <p>El vehículo de entrega, dado que es un modelo de negocios, debe generar flujos que hagan autosustentable el mecanismo. Puede ser un servicio de única vez o una suscripción (en el caso de gobiernos), para recibir un servicio por parte del laboratorio.</p>   | Servicio de suscripción o única vez   |
| <b>Etapa 4</b><br><i>Entrega del bien o servicio público</i>               | Desagregación<br>Front-end<br>Abierto | <p>En el cuarto momento, si se ha concretado el proceso de generación de la propuesta de forma adecuada, entonces el resultado debe ser de valor para los clientes finales, que pueden ser ciudadanos, organizaciones civiles o empresas.</p> <p>Este producto del laboratorio de innovación pública, no solamente puede ser una solución a un problema que atañe al gobierno, sino también un producto de inteligencia competitiva que apoye a la mejora del desempeño del sector privado.</p> | Bien y/o servicio público<br>Servicio de inteligencia competitiva<br>Valor público incrementado                 |

Fuente: Elaboración propia con base en Osterwalder y Pigneur (2011), Mendelson (2016) y McGann, Blomkamp y Lewis (2018)

Con el fin de encontrar un modo de entrega, se auxilia de rasgos de los modelos de negocio por desagregación y de *front-end*, tal y como en la fase uno, pero planteando al menos dos alternativas, que se detallan a continuación:

- Soluciones innovadoras de única vez, particularmente orientadas a la generación de inteligencia competitiva y pensadas para el sector privado, en el que se comercializan bienes y servicios de forma inmediata y se esperan resultados a la mayor brevedad posible. En este caso, si la solución seleccionada tiene una lógica de servicio privado, entonces se “contrata” por una única vez.
- Alternativas de suscripción por un periodo determinado, especialmente útiles para problemáticas planteadas por organismos públicos o de la sociedad civil, en las que los ciclos de acción y de financiamiento son más largos, por lo que contar con un flujo de información periódico, permite analizar la acción pública bajo un enfoque de mejora continua.

En una cuarta y última etapa de trabajo de un laboratorio de innovación pública, claramente, el resultado esperado es un incremento en la satisfacción de los actores sociales y económicos que redunde en mayor valor público. Para ello, el laboratorio debe entregar un producto de política pública, un servicio de inteligencia competitiva o una acción concreta que denote una dinámica de crecimiento del valor público. Este organismo debe implementar actividades de su “portafolio” construido de la etapa dos, que resuelvan la problemática pública o social diagnosticada en la etapa uno.

A partir de un esquema de esta naturaleza, se pueden generar espacios para la colaboración y la creación colectiva de soluciones a problemáticas sociales, a través de nuevas herramientas como la experimentación y la innovación abierta. Asimismo, se puede garantizar la participación de actores relevantes, como las empresas, la sociedad civil y la academia, en la creación de valor público, mediante productos innovadores de política pública o inteligencia competitiva.

## Algunas reflexiones finales

La administración pública va a continuar con su evolución y, con ella, van a seguir surgiendo mecanismos para la generación de valor público en la sociedad. En efecto, el gobierno electrónico se ha desarrollado en las últimas décadas como una respuesta al avance de la sociedad de la información y la economía del conocimiento, para aprovechar las TIC y el Internet para prestar mejores servicios públicos y acerca la atención a los ciudadanos y empresas a través de las computadoras y dispositivos móviles.

No obstante, su progresión acelerada, su diseño y concepción no es compatible totalmente con el nuevo enfoque de gobernanza colectiva en red para generar valor que establecen las nuevas tendencias teóricas y las más recientes investigaciones en materia de gestión pública como los caminos más viables para la creación de valor público. Por ende, se requieren encontrar nuevos espacios para detonar los procesos de innovación colectiva y co-creación de soluciones a los problemas públicos.

En este trabajo se ha planteado la necesidad de reconocer o retomar (o reactivar, según sea el caso) la figura de los laboratorios de innovación pública, considerando sus ventajas para promover la cooperación entre actores desde una dimensión colaborativa, que involucre de forma activa a las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y la academia, dándoles oportunidad de colocar sus preocupaciones y su visión de la realidad dentro de la agenda pública. Además, con la pérdida de confianza que han experimentado los gobiernos en los últimos años, sería provechoso para las administraciones públicas alrededor del mundo encontrar caminos novedosos para legitimar y robustecer la credibilidad de la toma de decisiones políticas y sociales.

En el modelo de negocio propuesto en este artículo, se procura acerca un ente de naturaleza pública a la dinámica de operación del sector privado, en términos de análisis de su cliente final, mercado y su proceso de generación de

innovación, desde una perspectiva eficiente y costo-efectiva. La vialidad del modelo planteado, así como su pertinencia en términos normativos y organizacionales a lo interno de los gobiernos, son interesantes líneas de investigación que pueden desarrollarse en el futuro.

## Referencias Bibliográficas

- Ahrweiler, P., Pyka, A., y Gilbert, N. (2011). A new model for university-industry links in knowledge-based economies. *Journal of Product Innovation Management*, 28(2), 218-235.
- Alborta, G., Stevenson, C., y Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Inter-American Development Bank.
- Alhomod, M., Shafi, M., Kousarri, N., Seiti, F., Teshnehlab, M., Susanto, H., y Batawi, A. (2012). Best practices in E government: A review of some Innovative models proposed in different countries. *International Journal of Electrical & Computer Sciences*, 12(1), 1-6.
- Benington, J. (2005). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Bertot, J., Jaeger, P., y McClure, C. (2008, May). Citizen-centered e-government services: benefits, costs, and research needs. In *Proceedings of the 2008 international conference on Digital government research* (pp. 137-142). Digital Government Society of North America.
- Block, F. (1990). Postindustrial possibilities: A critique of economic discourse. Univ of California Press.
- Boisier, S. (2010). Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo y anclaje territorial. *Semestre Económico*, 13(27), 11-37.
- Boukamel, O., y Emery, Y. (2017). Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2(22).
- Castelnovo, W., y Simonetta, M. (2008). A public value evaluation of e-government policies. *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 11(2).
- Chen, Y., Chen, H., Huang, W., y Ching, R. (2006). E-government strategies in developed and developing countries: An implementation framework and case study. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 14(1), 23-46.
- Chesbrough, H. (2006). The era of open innovation. *Managing, Innovation and Change*, 127(3), 34-41.
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19 (5), 655-669.
- Donahue, J. (1965). Dynamics of diffusion: Conceptions of American federalism and public-sector innovation. *World*, 18(1).
- Dutton, W. (1999). *Society on the Line*, Oxford University Press, Oxford.
- Dutton, W. (2014). Putting things to work: social and policy challenges for the Internet of things. *Info-The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications*, 16(3), 1-21.
- Fang, Z. (2002). E-government in digital era: concept, practice, and development. *International Journal of The Computer, the Internet and Management*, 10(2), 1-22.

- Fountain, J. (2005). Central issues in the political development of the virtual state. *The Network Society From Knowledge to Policy*, 149.
- Guerra, M., y Jordán, V. (2010). Políticas públicas de la sociedad de la información en América Latina: ¿una misma visión?, CE-PAL.
- Hagel, J., y Singer, M. (1999). Unbundling the corporation. *Harvard business review*, 77(2), 133-134.
- Hartley, J. (2011). Public value through innovation and improvement. *Public value: Theory and practice*, 171-184.
- Hornidge, A. K. (2007). Knowledge society: vision and social construction of reality in Germany and Singapore (Vol. 3, p. 386). Lit Verl.
- Houghton, J., y Sheehan, P. (2000). A primer on the knowledge economy, Centre for Strategic Economic Studies. *Victoria University, Australia*.
- Jaeger, P., y Thompson, M. (2003). E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions. *Government information quarterly*, 20(4), 389-394.
- Jorgensen, D., y Cable, S. (2002). Facing the challenges of e-government: A case study of the city of Corpus Christi, Texas. *SAM Advanced Management Journal*, 67(3), 15.
- Kearns, I. (2004). *Public value and e-government*. London: Institute for Public Policy Research.
- Kelly, G., Mulgan, G., y Muers, S. (2002). Creating public value. London, Cabinet Office.
- Kovac, D., Scrbec, N., y Podobnik, B. (2018). Does it payoff to research economics - A tale of citation, knowledge and economic growth in transition countries. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 505, 293-305.
- Krüger, K. (2006). El concepto de sociedad del conocimiento. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, 11 (683), 25.
- Lee, S. M., Tan, X., y Trimi, S. (2005). Current practices of leading e-government countries. *Communications of the ACM*, 48 (10), 99-104.
- López-Santos, J. (2016). Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos/Innovation and creation of public value in Mexican local government. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(9), 101-117.
- Lucke, D., Constantinescu, C., y Westkamper, E. (2008). Smart Factory: a step towards the next generation of manufacturing. In *Manufacturing Systems and Technologies for the New Frontier* (pp. 115-118). Springer, London.
- Margetts, H., y Dunleavy, P. (2002). Cultural Barriers to e-Government: Better Public Services through e-Government.
- Mazzucato, M. (2011). *The entrepreneurial state*, The Open University.
- McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249-267.
- Mendelson, H. (2016). Modelos de negocio, tecnologías de la información y la empresa del futuro. Recuperado: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2015/02/BBVA-OpenMind-modelos-de-negocio-tecnologias-de-la-informacion-y-la-empresa-del-futuro-innovacion-empresarial.pdf>.

- Muller, E., y Doloreux, D. (2007). *The key dimensions of knowledge-intensive business services (KIBS) analysis: a decade of evolution* (No. U1/2007). Arbeitspapiere Unternehmen und Region.
- Nubler, I. (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. *Transforming Economies*, 113.
- Omar, K., Scheepers, H., y Stockdale, R. (2011, August). eGovernment service quality assessed through the public value lens. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 431-440). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Osterwalder, A., y Pigneur, Y. (2011). Un manual para visionarios, revolucionarios y retadores. *Generación de Modelos de Negocio*.
- Panzardi, R., Calcopietro, C., y Ivanovic, E. (2002). New-economy sector study electronic government and governance: lessons for Argentina. New-economy sector study: electronic government and governance-lessons from Argentina. Recuperado: <http://documents.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/pdf/266390WP0E1Gov1gentina1Final-1Report.pdf>.
- Powell, W., y Snellman, K. (2004). The knowledge economy. *Annual Review of Sociology*, 30, 199-220.
- Ramírez-Alujas, A. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad del costo marginal cero*, Barcelona, Paidós.
- Rivera Urrutia, E. (2003). Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile, FLACSO-Chile.
- Rivera Urrutia, E. (2006). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura. *Gestión y política pública*, 15(2), 259-305.
- Rodríguez, E., y Grandinetti, R. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas.
- Schuurman, D., y Tönurist, P. (2016). Innovation in the public sector: Exploring the characteristics and potential of living labs and innovation labs. In *OpenLivingLab Days 2016* (pp. 78-90).
- Schwester, R. (2009). Examining the barriers to e-government adoption. *Electronic Journal of e-government*, 7(1), 113-122.
- Seifert, J., y Petersen, R. (2002). The promise of all things E? Expectations and challenges of emergent electronic government. *Perspectives on Global Development and Technology*, 1 (2), 193-212.
- Sharma, S. (2007). Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies. *The International Information & Library Review*, 39(3-4), 203-210.
- Scribner, M. (2011). *The Limitations of Public-Private Partnerships. Recent Lessons from the Surface Transportation and Real Estate Sectors*, Washington, Competitive Enterprise Institute.
- Stiglitz, J. (1999). Public policy for a knowledge economy. Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research, 27(3), 3-6.
- Tönurist, P., Kattel, R., y Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479.

- Reynaers, A. M. (2014). Public values in public-private partnerships. *Public Administration Review*, 74(1), 41-50.
- Salem, M. (2014). The role of universities in building a knowledge-based economy in Saudi Arabia. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 13(5), 1047-1056.
- Schneider, C., Hussinger, K., y Czarnitzki, D. (2008). *Commercializing academic research: the quality of faculty patenting* (No. 08-069). ZEW Discussion Papers.
- Weihe, G. (2008). Public-private partnerships and public-private value trade-offs. *Public Money and Management*, 28(3), 153-158.
- Zack, M. (2003). Rethinking the knowledge-based organization. *MIT Sloan Management Review*, 44(4), 67-72.
- Zhang, J., Dawes, S., y Sarkis, J. (2005). Exploring stakeholders' expectations of the benefits and barriers of e-government knowledge sharing. *Journal of Enterprise Information Management*.







**La República Popular China en el  
XX Foro de la Función Pública;  
innovación y desarrollo.**

# La República Popular China en el XX Foro de la Función Pública; innovación y desarrollo.

## Investigadoras:

María José Elizondo Solís<sup>1</sup>, Instituto Centroamericano de Administración Pública  
Jonattan Murillo<sup>2</sup>, Instituto Centroamericano de Administración Pública

Recibido: 2 de mayo de 2020

Aceptado: 25 de mayo de 2020

## Resumen

Entender la gestión de lo público debe ir más allá de la sola revisión de las obligaciones del Estado. La sociedad y sus dinámicas recuerdan continuamente que el cambio es intrínseco de la función estatal, que se transforma y ocupa -o desocupa- espacios, los ciudadanos, también dinámicos modifican sus necesidades continuamente urgiendo cada vez más o menos intervención, dependiendo del contexto. El Foro de la Función Pública es un espacio de diálogo que se originó en los años setenta, con el fin de sobrelevar las adversidades que la coyuntura y los retos que aquella época representaban para las estructuras de la función pública centroamericana, desde entonces cuenta con la participación de invitados a nivel internacional, por lo cual, en la edición XX, se contó con la participación de la República Popular China para compartir sus experiencias, por lo que este documento revisa los avances del foro y los hitos más relevantes del accionar asiático en para la gestión pública.

## Palabras claves

China, Innovación, Gestión Pública, Franja y Ruta de la Seda, Función Pública, Administración Pública, Centroamérica

## Abstract

Understanding public management must go beyond just reviewing the State's obligations. Society and its dynamics continually remember that change is intrinsic to the state function, that it transforms and occupies -or vacates- spaces, citizens, also dynamic, continually modify their needs, urging more or less intervention, depending on the context. At the Public Function Forum, which is a space for dialogue that originated in the 1970s, in order to cope with the adversities that the situation and the challenges that those times represented for the structures of the Central American public function have been invited to The People's Republic of China to share their experiences, so this document reviews the progress of the forum and the milestones of the Chinese case for public management.

## Keywords

China, Innovation, Public Management, Belt and Silk Road Initiative

1 Investigadora. Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional. Gestora de Proyectos en la Coordinación de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Consultora e investigadora en temáticas de gestión de proyectos, gobernanza y gobernabilidad, gestión del conocimiento y administración pública, con experiencia en procesos de investigación aplicada y de gestión de proyectos.

2 Investigador. Graduado de Aduanas y Comercio Exterior por la Universidad de Costa Rica, UCR. Gestor de proyectos de investigación y extensión en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y es consultor experto en temas de aduanas y comercio exterior para Asesores de Comercio Exterior, ACOEXT. Ha trabajado temas de comercio, regulación y dirigido proyectos a nivel internacional.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_8](https://doi.org/10.35485/rcap78_8)

María Elizondo y Jonattan Murillo (2020). La República Popular China en el XX Foro de la Función Pública; innovación y desarrollo.

## 1. Introducción

Entender la gestión de lo público debe ir más allá de la sola revisión de las obligaciones del Estado. La sociedad y sus dinámicas recuerdan continuamente que el cambio es intrínseco de la función estatal, que se transforma y ocupa -o desocupa- espacios, los ciudadanos, también dinámicos modifican sus necesidades continuamente urgiendo cada vez más o menos intervención, dependiendo del contexto.

Esos movimientos económicos, sociales o políticos transforman las formas en que los Estados enfrentan esas necesidades. La finalidad es buscar el bienestar de la sociedad.

Ese proceso sufre una transformación multidimensional constante donde intervienen múltiples actores y necesidades que pueden ser ciudadanas, privadas, institucionales, por la eficacia y la eficiencia, pero ante todo esto la Gestión Pública debe dar pautas para alcanzar objetivos claros y claves que permitan responder a esas necesidades sociales, Vargas, Elizondo y Bonilla (2020), lo proponen como una brújula a partir de la cual se pueda identificar la ruta. Una ruta que ofrezca un mapa para navegar la incertidumbre a la que se enfrenta el sistema y que se va transformando a la vez que se transmutan las urgencias de los ciudadanos.

En este contexto los Estados generan espacios para encontrar puntos de encuentro que les permitan mejorar sus enfoques e incluso coordinar acciones, el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, hoy día Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe, por la inclusión de Cuba como país miembro, supone un espacio de diálogo para compartir experiencias exitosas entre los estados Centroamericanos, del Caribe y del mundo en general, su origen se remonta a los años setenta, donde nace como una visión de futuro para sobreseñalar las adversidades que la coyuntura y los retos de aquella época representaban para las estructuras de la función pública centroamericana.

La riqueza de este Foro, potenciada en la participación de las Autoridades del Servicio Civil, Función Pública y Carrera Administrativa de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA- ha supuesto un espacio deliberativo, propositivo y donde se exponen temas sobre buenas prácticas, y se comprometen a la mejora o implementación de estas, para lograr un crecimiento más próspero y oportuno para cada uno de los países miembros, bajo una visión integracionista.

En el marco de la edición número XX del Foro, realizada en enero del 2020, el país invitado a compartir sus experiencias de crecimiento fue la República Popular China, por lo que este documento además de revisar la importancia del Foro recalca las ideas compartidas por los expertos de China en este espacio.

## 2. Entendiendo el Foro de la Función Pública

El Foro de la Función Pública nace como una iniciativa para modernizar y promover la profesionalización de las administraciones públicas, pero además de ello, la generación de espacios de diálogo y la contribución con buenas prácticas para aportar al crecimiento de la región centroamericana de forma integral y constante.

El foro se origina en los años setenta, siendo inicialmente conocido como Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, la cual iba acompañada de un congreso, seminario o foro de orden internacional donde se desarrollaba un tema de actualidad. Desde sus inicios el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP ha sido la Secretaría Técnica que, en colaboración con uno de los países del SICA, desarrollan el evento y donde participa la institucionalidad del país anfitrión e invitados regionales e internacionales. Entre los años 1972 y 1987, se realizaron un total de siete reuniones, las cuales se caracterizaban por ser cerradas y generar diálogo sobre la

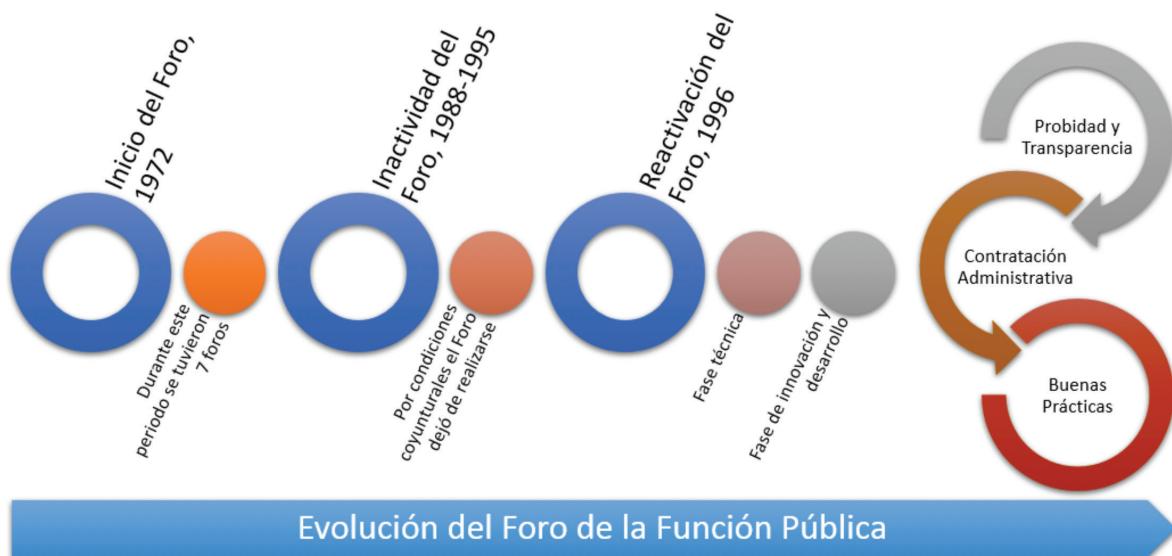
gestión de servicios civiles y administración de personal de los países de la región, en consideración del impacto directo que tenían en el sector público.

Durante el período de 1988 a 1995, se dio un cese de las reuniones, como resultado de la dinámica y el contexto de la época. En la segunda mitad de la década de los noventas, se retoman las reuniones de autoridades y encuentros de técnicos de la Función Pública, Servicio Civil y Carrera Administrativa con un enfoque más abierto e integral, sustentado no solo en la discusión técnica, sino que, además incluyera un

componente de diálogo político y una amplia participación de los profesionales de las distintas áreas de la Administración Pública.

Es así como, en 1996, el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- propone la creación de un foro regional en torno a la temática de la función pública, el cual incluyera a todos los países de la Región y fuera de carácter permanente. Desde ese momento, el ICAP se convierte en la Secretaría Técnica del foro (ICAP, 2012).

**Ilustración 1.**  
**Proceso Evolutivo y Estratégico del Foro de la Función Pública**



Fuente: Elaboración propia.

A partir de entonces, el Foro de la Función Pública se realiza de forma constante, bienalmente, alcanzando un total de 19 ediciones desde sus inicios. Este evento se consolida internacionalmente como un espacio que conglomera diversas instituciones de los países miembros del SICA para la generación de diálogo en temáticas innovadoras y de interés público relacionadas con la función pública.

De ahí su importancia en continuar a través del tiempo, para mejorar la generación de lazos de cooperación bajo los mismos fines, actualizar las

administraciones públicas dentro de la región, desde una perspectiva internacional, innovando y promoviendo el conocimiento que permitan mejorar la calidad de vida de todas las personas de la región.

El Foro de la Función Pública es un espacio que se desarrolla con el fin de revisar, reflexionar y analizar los procesos de innovación en relación con la función pública, específicamente de la región centroamericana y el Caribe (incorporando a República Dominicana en el 2006 y a Cuba en el 2018) teniendo en cuenta los entornos cam-

biantes y las nuevas tendencias relacionadas al desarrollo de la gestión pública y áreas afines a esta temática, a decir, Servicio Civil, Función Pública y Carrera Administrativa.

Durante la trayectoria de este foro se han logrado identificar, desarrollar y proponer nuevas ideas y tendencias que se enfocan en la generación, transformación y transferencia del conocimiento; herramienta fundamental para el auge y la modernización de la región, más allá de sus fronteras; con una visión global y prospectiva de la función pública, que hace repensar las instituciones de Centroamérica y el Caribe desde una lógica innovadora centrada en la gestión de los recursos humanos.

Todo ello se origina debido a la necesidad de fomentar la cooperación horizontal, así como investigar y actuar en beneficio de la sociedad, para que desde la función pública ser brinden servicios confiables y acordes a las necesidades del ciudadano. Además de buscar la generación, intercambio y discusión sobre los principales avances y retos en materia de administración de los recursos humanos dentro y fuera de la región centroamericana y del Caribe.

Durante estas ediciones se ha logrado identificar 3 ejes temáticos que se repiten, a decir: i) Probidad y Transparencia, ii) Talento Humano y iii) Buenas Prácticas, integradas bajo un modelo prospectivo y disruptivo sobre las necesidades de la región y que van acorde con los objetivos de este foro, mismos que se desarrollan a continuación:

- I. Crear un espacio de reflexión y discusión sobre la gestión del desarrollo de los recursos humanos al servicio del sector público, con la finalidad de constituir una capacidad técnica para un Estado eficaz, eficiente y efectivo.
- II. Propiciar el acercamiento institucional mediante el intercambio de ideas, experiencias y avances derivados de la función de la Administración de Recursos Humanos, bajo el régimen de Servicio Civil y de Carrera.
- III. Considerar el progreso en la aplicación de principios y técnicas modernas de desarro-

llo de la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas de la Región. (Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2018).

Este Foro de la Función Pública avanza, conforme avanzan los países y denota la importancia de incorporar temas de actualidad, que van en pro de la sostenibilidad mundial como los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- para la contribución desde cada nación en la formulación de iniciativas más adecuadas y reorientadas a las realidades nacionales, regionales y dentro de las preocupaciones mundiales como lo son: el calentamiento global, la pobreza y una vida digna.

La gestión de conocimiento como pilar transversal de los foros, permite transmitir, y difundir las buenas prácticas que son parte del desarrollo de estos eventos; el uso de las tecnologías le ha permitido al ICAP estar en constante comunicación con la región, visualizando sus necesidades y promoviendo la actualización de las administraciones públicas para mejorar los servicios que la función pública debe otorgar a las sociedades civiles.

### **3. Entendiendo a China como invitado al Foro de la Función Pública**

El Foro de la Función Pública se reinventa con cada edición y es este proceso de gestión del conocimiento y reconocimiento de buenas prácticas más allá de sus fronteras, el que le ha permitido triangular conocimiento e identificar nuevas formas y procesos, y buenas prácticas inspiradas más allá de los avances que se realicen en el espacio geográfico más cercano.

La participación de la República Popular China, en este espacio brindó una cálida pero fresca visión para entender más a fondo sus avances, pero también como la construcción de iniciativas globales como la Franja y la Ruta de la Seda pueden impactar a la región centroamericana y al mundo en general.

Es por ello por lo que, para entender el avance y el éxito del proceso de crecimiento que se ha generado desde la República Popular China, lo primero que se debe entender es como la implementación de un proceso de planificación, a decir, la Reforma y Apertura<sup>3</sup> repensó la implicación del Estado en todos los niveles.

Entre 1970 y 1980 el gobierno del Partido Popular de China liderado por Dean Xiaoping apostó por la transformación y la adaptación, en un contexto global marcado por la crisis de los precios del petróleo y la inestabilidad política en regiones como América Latina o los países árabes, una reforma que proponía un concepto diferenciado, particular y que probablemente no fue completamente entendido hasta algunas décadas después, el de: socialismo con características chinas.

Un cambio que no ha hecho más que ampliar su escala cada día, China, es hoy en día un país que ha aprovechado sus bondades territoriales y demográficas, aun cuando es uno de los países más poblados del mundo, su superficie, especialmente en el centro y oeste del país ofrece posibilidades de crecimiento casi ilimitadas.

El modelo de crecimiento económico particular, diseñado y transformado según las necesidades del caso chino y basado en el liderazgo del Partido Popular (PPCh) no se ha detenido aun cuando es uno de los grandes dinamizadores de la economía global, incluso el contexto de salud que ocupa los esfuerzos globales actualmente.

El investigador de la Universidad de Renmin; Xu Guangjian (2018), reconoce como el desarrollo económico ha sido la marca y el reflejo del progreso social en el caso chino, especialmente porque este crecimiento ha supuesto la condición vital y necesaria para el desarrollo en la mayoría de los niveles.

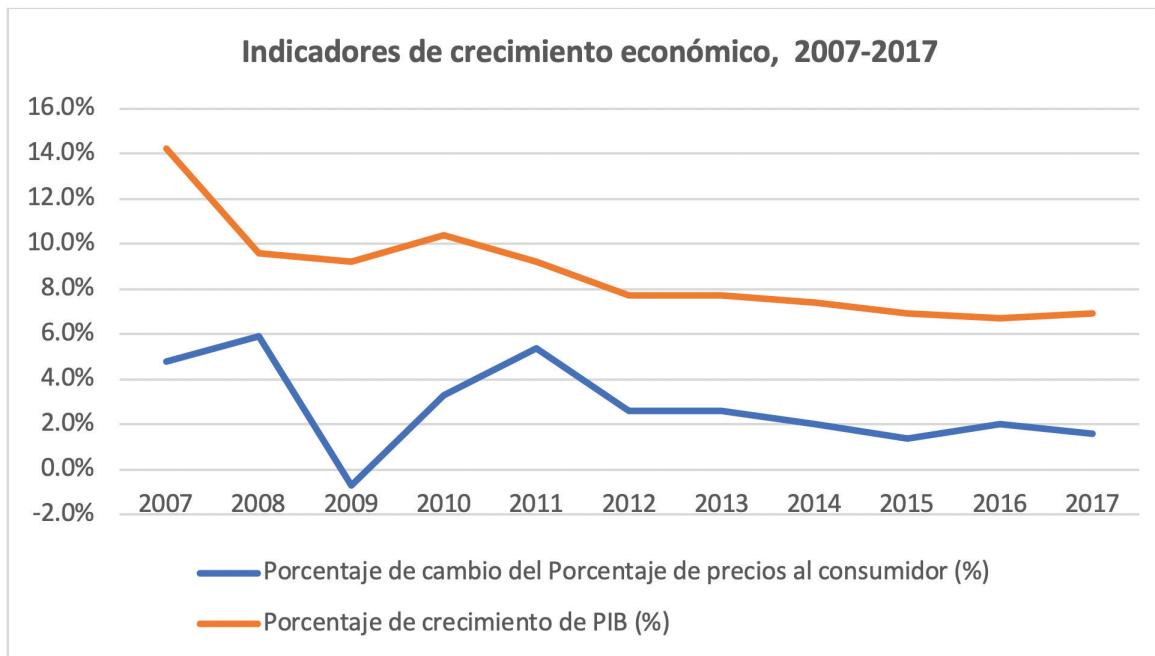
Ese desarrollo económico supuso también una apuesta a la adaptación y adopción de las tecnologías (hubo una transformación de sus procesos de producción y por lo tanto una transformación de la economía a una matriz industrial) lo que en términos generales ha agregado una mejora general de los niveles de vida y por supuesto el hito histórico del caso chino en la disminución de la pobreza.

Aun cuando el ritmo de crecimiento en China ha disminuido sigue consolidándoseos como una de las economías más fuertes del mundo (Ver gráfico 1)

---

3 Para profundizar en este proceso de reforma y apertura se puede revisar la ponencia de la investigadora Yu incluido en la sección de documentos de esta revista.

**Gráfico 1.**  
**Indicadores de crecimiento económico según Xu Guangjian (2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Xu Guangjian (2018). Presentación en el Seminario de Políticas Públicas y Administración Pública para países en desarrollo, Beijing, 2018.

Se debe reconocer que, en el contexto actual en medio de una crisis de salud global, este crecimiento enfrenta una situación poco conocida por o menos en los últimos 30 años, pues si se compara el rendimiento de los primeros tres meses del año 2019 y 2020 se puede identificar una contracción cercana al 9,9% (BBC, 2020) así mismo la tasa de desempleo que según las fuentes gubernamentales se ubicaba a finales de 2019 en el 3,62 % (Xinhua, 2020) ha ascendido al 6,2% (BBC, 2020).

Aun así, el gigante asiático ya se ha preparado para enfrentar esta crisis a partir mayoritariamente de iniciativas fiscales (Financial Times, 2020), de la misma forma la apuesta es a fortalecer y a apoyar las PYMES a través de recortes de impuestos, ajustes en las tasas de interés y facilidades de pago (Programa Asia Pacífico, 2020). Además, ese aumento en los ingresos y el nivel de vida tanto en espacios urbanos como rurales se encuentra en una mejora continua.

Para Xu Guangjian (2018) la experiencia básica del desarrollo económico y del avance social debe ser base de las estrategias y planes del gobierno. En este caso, a partir del proceso de industrialización en 1978, China ha conseguido consolidar una estructura de fabricación completa, la capacidad de fabricar equipos de todo tipo de manera rentable y además un sector constructivo sólido que se fortalece cada vez más de la relación entre el Estado y las empresas privadas (Guangjian, 2018), el reto que enfoca ahora el gobierno de ese país pasa por la apuesta a la innovación, que se revisará más adelante.

Por otra parte, la pobreza, especialmente en las zonas rurales ha disminuido de forma importante, siendo uno de los líderes mundiales en esta materia, solo en el año 2019, 10 millones de personas salieron de la pobreza en China, según los datos oficiales, alcanzado su objetivo anual (Xinhua 2019).

En este caso es importante destacar algunos elementos que han potenciado esta tendencia; primero la capacidad de invertir en infraestructura pública a partir de la máxima de que, el desarrollo económico debe promover el crecimiento a lo interno del país en aras de un desarrollo coordinado, segundo la impulsión de las capacidades del recurso humano a través de una mejora constante y continua de los procesos educativos y vocacionales, y tercero, expansión global utilizando los espacios que ofrecen las cadenas de valor (Guangjian, 2018).

Además, una de las capacidades más importantes de gestión pública de China es que ha tenido la capacidad de entender sus retos y divisar oportunidades.

Antes de la crisis de salud, sus principales urgencias tenían que ver con una apuesta por disminuir la desigualdad, intentando que exista una mejor distribución nacional del ingreso, a la vez que un desarrollo económico regional equilibrado y hacer frente a los graves problemas ambientales y ecológicos, ahora se suma la respuesta a la pandemia y la nueva normalidad -especialmente económica- a la que debe hacer frente.

#### **4. La innovación y el Foro de la Función Pública**

Parte de esa necesidad de transformarse más allá del crecimiento económico se encuentra en la innovación y en la inversión en la investigación y el desarrollo. Desde China se entiende la innovación como “la primera fuerza motriz para conducir el desarrollo, así como un soporte estratégico para la construcción de un sistema económico modernizado” (Xi Jinping, 2016 referenciado por Qiu Xiaoqi, 2017).

La innovación en al menos dos niveles primero en términos institucionales o de gobierno y también en el marco del ecosistema de innovación empresarial.

En el primer término, Liang Ma (2018), reconoce que el proceso de transformación digital de las instituciones del gobierno incluye; el paso del gobierno analógico (offline) al gobierno en línea (online) que funcione a toda hora todos los días (24/7), que pase de los PC a dispositivos móviles, de la web 1.0 a la web 2.0, de la propaganda unidireccional a interacción bidireccional, de lo estático a lo multimedia, de los medios de comunicación tradicionales a las redes sociales, desde procedimientos rutinarios y repetitivos ha procedimientos personalizados según cada necesidad, desde sistemas cerrados hasta plataformas abiertas, desde inversiones masivas en infraestructura a la apuesta por plataformas gratuitas o de bajo costo.

El objetivo del sistema en china es alcanzar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en el sector público. Esa transformación en un Gobierno 2.0 supone una apropiación de espacios como las redes sociales y relaciones colaborativas, entendiendo la necesidad de que existan múltiples canales y formas de comunicación entre los ciudadanos y las necesidades que debe abarcar el gobierno. Este proceso, reconoce Ling Ma va más allá de las páginas webs o de ofrecer catálogos de acceso, existe una necesidad de conectar y generar una interrelación (engagement) entre las necesidades ciudadanas y las respuestas del gobierno, el enfoque debe ser “interactivo, oportuno y personalizado para divulgar información, brindar servicios e involucrar a los ciudadanos” (Ling Ma, 2018).

Y en relación con el segundo nivel, su interés es construir un ecosistema de economía para la innovación, es decir, convertir el concepto de hecho en China, por “Creado en China” (Xinhua, 2018).

En esta área ya se están generando los impactos, por ejemplo, en los espacios tecnológicos son muchas las empresas chinas que dominan los mercados, por indicar algunas; Alibaba (ventas por internet), Haier (electrónicos y electrodomésticos), Tencent (telecomunicaciones y tecnología), no solo son competidoras a nivel global, si no que lideran los procesos de innovación (Greeven, Yip y Wei, 2019).

Además de estas compañías multinacionales, que tienen como base el apoyo del gobierno chino, el impulso en espacios donde las pequeñas y medianas empresas se den a conocer para que estas mejoren sus procesos de competitividad, es una de las prioridades actuales y es donde está el verdadero impacto de los procesos de innovación, “miles de empresas innovadoras están interrumpiendo silenciosamente en numerosas industrias, superando a los titulares y desarrollando nuevos productos y nuevos modelos de negocio<sup>4</sup>” (Ibid).

Este ecosistema de innovación en el espacio económico se ha nutrido de un amplio proceso de transformación que no solo es gubernamental si no que es también institucional, le reporte Rising Innovation in China 2019 de Dellotitte reconoce como parte fundamental el proceso de evolución del ecosistema de innovación tecnológica de este país, especialmente la labor de las ciudades por generar las mejores condiciones posibles para potenciar los procesos innovadores a través de empresas que fomenten la investigación, el desarrollo y la habilidad por crear estructuras que faciliten la competitividad y la sostenibilidad de los procesos.

Pero este tipo de innovación, concentrada en construir un espacio económico moderno, actual, que se adapte al mercado es solo una de las aristas. La innovación del Estado y constante apuesta por la modernización de procesos y trámites, así como la identificación de espacios donde las instituciones estatales sean responsivas es una de las apuestas del gobierno chino.

## **5. Aprendizajes del caso de China en el marco del XX Foro de la Función Pública.**

De acuerdo con los objetivos del Foro de la Función Pública, el común denominador de las ediciones es la generación de conocimiento para lograr una nueva forma de gestión acorde a la

actualidad, enfocándose siempre en un principio de prospectiva de la función pública, de manera que la finalidad de todas estas labores sea en beneficio del usuario, así como del desarrollo social y regional

Desarrollándose en 3 grandes ejes de acción, a decir, i) probidad y transparencia, ii) talento humano y iii) buenas prácticas, que contribuyen a la gestión del conocimiento para con la región, dentro y fuera de la misma; donde la tecnología, la transparencia, la política, el desarrollo del talento humano y los derechos humanos ligados a un trabajo digno, han surgido como prioridades durante el desarrollo de estas ediciones del Foro de la Función Pública.

El Foro del año 2020, incluyó las experiencias de la República Popular China, como proceso de aprendizaje de buenas prácticas para la región, especialmente en términos de sus aportes a la Innovación Pública.

En el evento, se presentaron ponencias (que están incluidas en la sección de Documentos de la revista centroamericana de administración pública), que permitieron no solo comparar los entornos sino avanzar en espacios de colaboración y cooperación, aprendiendo de las lecciones que el país asiático tiene que ofrecer.

El Foro avanza, conforme avanzan los países y denota la importancia de incorporar temas de actualidad, que giran en torno a elementos de sostenibilidad mundial como los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y de preocupaciones mundiales como lo son la disminución de la pobreza, la oportunidad de una vida digna y el mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Sumado a estos elementos la gestión de conocimiento como pilar transversal de los foros, ha permitido transmitir, y difundir las buenas prácticas, por ejemplo, a través de herramientas como este artículo, permitiendo visualizar sus necesidades y promoviendo la actualización de las administraciones públicas para mejorar los servicios que la función pública debe otorgar a las sociedades civiles.

---

4 Traducción propia

En el contexto actual, es urgente seguir aprendiendo de los procesos de innovación y buenas prácticas que ofrecen socios como China, por lo que es una necesidad generar y participar en foros, espacios de discusión y aprendizaje, que además, ahora pueden ser virtuales y ofrecer nuevas formas y oportunidades para entender la realidades globales, megatendencias.

## Referencias Bibliográficas

- BBC. (2020). Coronavirus en China: la economía del país se contrae por primera vez en casi 30 años por los efectos de la pandemia. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52318774>
- Deloitte. (2020). Rising Innovation in China. China Innovation Ecosystem Development Report 2019. Disponible en <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/innovation/deloitte-cn-innovation-china-innovation-ecosystem-report-en-191101.pdf>
- Greeven, M., Yip, G., Wei, W. (2020). Understanding China's Next Wave of Innovation. Disponible en [https://sloanreview.mit.edu/article/understanding-chinas-next-wave-of-innovation/?gclid=Cj0KCQjwzZj2BRDVARIAsABs3I9L7a\\_-kForRAFi5hvBpzhRJxcZ2FBtYPG2T2CfJmYggOVzEL-ZPmrMaAk6gEALw\\_wcB](https://sloanreview.mit.edu/article/understanding-chinas-next-wave-of-innovation/?gclid=Cj0KCQjwzZj2BRDVARIAsABs3I9L7a_-kForRAFi5hvBpzhRJxcZ2FBtYPG2T2CfJmYggOVzEL-ZPmrMaAk6gEALw_wcB)
- Guangjian, X. (2018). China's Economic Development: Trends, Challenges and Policies. Presentación en el Seminario de Políticas Públicas y Administración Pública para Países en Desarrollo, Beijing, 2018.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2018). XIX Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Recuperado de <https://icap.ac.cr/xixforofuncionpublica/>
- Liang, M. (2018). The digitalization of government in China: Practices and implications. Presentación en el Seminario de Políticas Públicas y Administración Pública para Países en Desarrollo, Beijing, 2018.
- Mitchell, T., Shepherd, C. y Fei Ju, S. (2020). Coronavirus: China's risky plan to revive the economy. Disponible en <https://www.ft.com/content/396def8e-5d82-11ea-8033-fa40a0d65a98>
- Observatorio Asia-Pacífico. (2020). Los anuncios de China y Corea para reactivar su economía después del Coronavirus. Disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/anuncios-economicos-china-surcorea-covid-19>
- Xiaoqi, X. (2017). China: innovación a un nivel más alto. Disponible en <https://www.milenio.com/opinion/qiu-xiaoqi/columna-qiu-xiaoqi/china-innovacion-a-un-nivel-mas-alto>
- Xinhua. (2020). China logra objetivo de reducción de pobreza en 2019. Disponible en [http://spanish.xinhuanet.com/2019-12/21/c\\_138647118.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2019-12/21/c_138647118.htm)
- Xinhua. (2020). Tasa de desempleo urbano registrada de China, por debajo de objetivo en 2019. Disponible en [http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/15/c\\_138704878.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/15/c_138704878.htm)



# **Perspectivas de la Innovación de Políticas Pública en China.**

# Perspectivas de la Innovación de Políticas Pública en China<sup>1</sup>

Investigadora  
Hu Xianzhi<sup>1</sup>, Academia  
China de Gobernanza

Recibido: 17 de enero de 2020

Aceptado: 05 de marzo de 2020

1 Ponencia presentada en el XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe realizado del 15 al 17 de enero de 2020 en República Dominicana donde la República Popular China fue el país invitado.

2 Investigadora. Doctora y Máster de la Universidad de Pekín. Licenciada de la Universidad de Ciencias Políticas y Derecho de China. Investigadora y profesora de la Sociedad de Administración de China. Directora senior de la Sociedad de Administración de China y el Instituto de Ciencias Políticas. Subdirectora de la Revista Administración Pública de China y jefa de su departamento editorial. Investigadora de la revista académica de la Academia China de Gobernanza; asistente del rector de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Mongolia Interior. Investigadora y supervisora doctoral del Departamento de Gestión Pública de la Academia China de Gobernanza. Jefa de la oficina de gestión de investigación de la Academia China de Gobernanza. Directora del Departamento de Investigación de la Sociedad de Reforma Administrativa de China. Sus trabajos representativos incluyen: "Investigación sobre apertura de asuntos gubernamentales y desarrollo político", "Desarrollo de la organización social y reforma de la gestión pública", "Investigación sobre teoría y práctica de herramientas de política ambiental", "Investigación sobre la reforma administrativa socialista con características chinas en la nueva era", etc.

## Resumen

La innovación es el alma del desarrollo de una nación, también el motor incansable para la prosperidad de un país. Los líderes estatales de China otorgan gran importancia a la innovación del sistema institucional y de políticas públicas en la gobernanza del país y han acumulado experiencias valiosas en este proceso. Los 70 años de la República Popular de China y los 40 años de la Reforma y Apertura constituyen la historia de reforma gradual, lograda por las políticas públicas. Basándose en la nueva era del socialismo con características chinas, la innovación de políticas pública está a punto de marcar el comienzo de un futuro brillante. Esta ponencia, presentada en el Foro de la Función Pública 2020, establece que la perspectiva de la innovación de políticas pública es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, reforma económica y desarrollo social de China.

### Palabras clave:

Política pública, experiencias chinas, perspectivas futuras, Innovación, reforma y apertura

## Abstract

Innovation is the soul of the development of a nation, also the engine for the prosperity of a country. China's state leaders attach great importance to innovating the institutional and public policy system in the country's governance and have accumulated valuable experiences in this process. The 70 years of the People's Republic of China and the 40 years of the Reform and Opening constitute the history of gradual reform, achieved by public policies. Building on the new era of socialism with Chinese characteristics, public policy innovation is about to usher in a bright future. This paper, presented at the Public Function Forum 2020, establishes the fundamental purpose of the public policy innovation and is importance for a better understanding of the institutional system, economic reform and social development in China.

### Key words:

Public policy, Chinese experiences, future prospects, Innovation, reform and opening up.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rkap78\\_9](https://doi.org/10.35485/rkap78_9)

Hu Xianzhi (2020). Perspectivas de la Innovación de Políticas Pública en China

## **1. Introducción: los líderes chinos valoran la promoción de la innovación de políticas públicas**

La innovación técnica es el motor del desarrollo tecnológico. De la misma forma, la innovación de políticas públicas es el motor del desarrollo integral de la economía y la sociedad para un país.

Los 70 años de la República Popular de China es la historia del establecimiento del sistema del socialismo con características chinas; los 40 años de la Reforma y Apertura es la historia de reforma gradual dirigida por políticas públicas.

La perspectiva de la innovación de políticas pública es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, reforma económica y desarrollo social. Desde esta perspectiva, se comprende mejor el proceso y el futuro de la innovación de políticas públicas, así como las características y experiencias chinas.

Este artículo pretende comprender el significado singular de la innovación de políticas públicas a partir de los discursos del Presidente Xi Jinping, manejar las características de la innovación de políticas públicas a través de los 40 años de historia de la Reforma y Apertura, así como predecir el futuro brillante de la innovación de políticas públicas en la nueva era del socialismo con características chinas.

El presidente de China, Xi Jinping, afirmó que “La innovación es el alma del desarrollo de una nación, el motor incansable para la prosperidad de un país, también la dotación más profunda de la nación china” (2018). Él destacó en muchas ocasiones importantes que “Para fomentar la innovación, es necesario tomarla como la prioridad en el desarrollo del país. La innovación tiene que estar presente en todos los trabajos del país, tan presente que se convertirá en una costumbre” (2017).

En la Quinta Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCCh, se determinaron cinco conceptos de desarrollo para la construcción del socialismo con características chinas en la nueva era: desarrollo innovador, coordinado, verde, abierto y compartido. Entre ellos, la innovación ocupa el primer lugar, destacar la importancia de la innovación no solo representa la visión sobresaliente y el consenso colectivo de los líderes del Partido, sino que también es el resultado de las valiosas experiencias que se han acumulado en los 70 años de construcción social y los 40 años de rápido desarrollo económico. No cabe duda, la innovación será el motor incansable para el desarrollo sostenible, la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza y la realización del sueño chino.

La política pública, como herramienta básica de la gobernanza de un país, hace referencia al término general de una serie de políticas que se usan para realizar la distribución estratégica de recursos, con motivo de coordinar actividades sociales, económicas y otras relacionadas, su contenido incluye políticas de gestión como “garantizar el uso igualitario de las necesidades públicas del pueblo, centrándose en la implementación de regulaciones como multa, recompensa, confinamiento, etc.” (He Shengming 1990); políticas de distribución y redistribución de recursos como planes públicos para satisfacer las necesidades básicas materiales de los ciudadanos; y políticas de legislación para la igualdad del pueblo.

La política pública se presenta como una serie de sistemas institucionales de leyes, regulaciones, normas y reglamentos, así como todos los planes y planificaciones que se utilizan para la realización de ellos. Sus funciones se centran en la asignación de recursos sociales, la regulación del comportamiento social, la resolución de problemas sociales y la promoción del desarrollo social. Respectivamente, la innovación de políticas públicas se centra en la innovación de la asignación de recursos sociales, la regulación del comportamiento social, la resolución de problemas sociales, legislación y retribución, así como una serie de innovaciones de sistemas institucionales.

La innovación institucional siempre ha sido considerada como el motor del progreso social. Un representante de la escuela neo institucional, Douglass C. North (1994), considera que cualquier cambio que pueda generar beneficios potenciales para el cuerpo principal del sistema en el sistema institucional actual es innovación institucional<sup>4</sup>. Basado en esta definición, creemos que la innovación de políticas públicas es el proceso de la realización de los objetivos de políticas públicas, en el que el cuerpo principal de la innovación se enfrenta a los nuevos tipos de problemas de políticas públicas; recombina los factores de políticas públicas; y ajusta oportunamente la distribución de diferentes recursos según las necesidades del desarrollo social.

Para que el país y la sociedad puedan progresar y desarrollarse continuamente, es imprescindible otorgar importancia a la innovación de políticas públicas y de sistema institucional. El presidente Xi Jinping siempre ha enfatizado que “debemos tomar la construcción del sistema institucional como prioridad y aprovechar las ventajas del sistema político socialista de China” (2018). En cuanto al objetivo de la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza, él afirmó que

Debemos insistir en promover la innovación del sistema, perfeccionarlo a base de las prácticas reales; elaborar nuevas instituciones; y establecer un sistema institucional completo, científico y eficaz a fin de proporcionar una fuerte garantía institucional para el socialismo con características chinas (Ibid)

Todo esto muestra que la innovación de políticas públicas de China tiene objetivos claros y motivación a largo plazo. Siendo un país grande, el poderoso sistema institucional ofrece una inmensa plataforma para la innovación de políticas públicas. El proceso de la Reforma y Apertura china es la reforma e innovación de políticas públicas en aspectos económicos, sociales, culturales, ecológicos y políticos. Los 40 años de la Reforma y Apertura han ofrecido al país valiosas experiencias históricas y un modelo exitoso de la innovación de políticas públicas, por lo que merecen una profunda investigación por nuestra parte.

## **2. Proceso: características de la innovación de políticas públicas de China durante los 40 años de la reforma y apertura**

La historia de los 70 años de la República Popular de China es una historia de la construcción y el desarrollo del socialismo con características chinas. El país nunca ha parado sus pasos en el camino hacia la perfección del sistema de gobernanza, especialmente durante los 40 años de la Reforma y Apertura, en los que China creó un milagro en la historia del desarrollo económico mundial, convirtiéndose de un país pobre a la segunda economía más grande del mundo.

En este período de transformación social tan enorme y rápida, China no solo ha conseguido mantener la estabilidad social y política, sino que también se ha aproximado firmemente a los objetivos de la modernización del país. El proceso ha sido tan increíble que algunos investigadores lo llaman “Enigma del desarrollo chino”. Para eso, el catedrático de la Universidad de Pekín, Yu Keping (2018), dio la respuesta en su libro “Cambios en la gobernanza de China (1978-2018)” que, el misterio está en la combinación de “no cambiar” y “cambiar”, es decir, no cambiar el marco político principal y cambiar la forma de gobernanza del país.

También propuso la idea de que, durante el proceso de la Reforma y Apertura, se han producido cambios sociales integrales en la vida económica, política y cultural de China; se ha profundizado gradualmente la reforma de gobernanza del país basada en la gobernanza del Partido, el Gobierno, el mercado y la sociedad; y se ha formado el modelo peculiar de gobernanza del socialismo con características chinas. Aquí creemos que la llamada reforma de gobernanza estatal se muestra como la reforma e innovación del contenido de las políticas de gobernanza, por ejemplo, las políticas económicas, políticas, sociales, culturales, etc. De modo que el modelo de gobernanza del socialismo con características chinas, en cierto sentido, también es el modelo de innovación de políticas públicas de China.

En China, la gobernanza estatal, tales como la gobernanza del Partido, el Gobierno, el mercado y la sociedad, es inseparable de una herramienta fundamental, que es la política pública. Las políticas públicas chinas se reflejan en un sistema institucional enorme en que el sistema de leyes y regulaciones, el sistema de reglamentos, el sistema de planes y planificaciones, los documentos de reuniones, los discursos de los líderes estatales, todo esto tiene funciones políticas de diversos grados. Algunos investigadores que se especializan en los cambios de gobernanza y el crecimiento de los países modernos señalan que en comparación con el "estado de derecho" de la política democrática occidental y la "dictadura" de los países autocráticos tradicionales, el fenómeno de "gobernanza de documentos" bajo el liderazgo colectivo del PCCh es muy peculiar (Shi Congmei, 2010).

Algunas personas resumen este fenómeno como "política de documentos" o lo llaman "sistema institucional de documentos" o "gobernanza de documentos". Como método importante de la gobernanza nacional, la gobernanza de documentos tiene enormes funciones y una amplia influencia. Esa "gobernanza de documentos" es, en realidad, un típico vehículo de la política pública.

Estos documentos mencionados antes, llamados "documentos de cabeza roja", eran la forma principal que se utilizaba por el Partido para publicar decisiones. Después de la fundación de la RPC, se hicieron populares en las entidades gubernamentales y del Partido y se convirtieron en un canal crucial para la comunicación interna entre las entidades políticas del país (Xie Yue, 2016).

En la época de reforma, China aplicó una manera gradual de reforma en vez de promover directamente el nuevo sistema y abandonar el viejo. Las políticas se ajustaron poco a poco y luego fueron perfeccionando a lo largo del tiempo. Por lo tanto, en esa época, el documento como un vehículo autoritario, flexible y de alta adaptabilidad fue muy necesitado. A medida que se completaba la construcción del país, la ley como un vehículo más autoritario, serio y estable tuvo cada vez más funciones y utilidades.

La gobernanza de acuerdo con la ley tuvo cada vez más impacto e importancia, y, la innovación de políticas públicas de China también se hizo más estandarizada y legalizada. Ya sea en la época de "la gobernanza de documentos del presidente Mao Zedong o la interacción entre documentos y leyes" (Shi Congmei, 2010), la innovación de políticas públicas es sin duda el motor y la herramienta más importante para promover la modernización del país. Muchos académicos, sea de China o extranjeros, han estado estudiando la innovación de políticas públicas del país y los éxitos de la modernización de la gobernanza nacional a partir de los cambios de los documentos de cabeza roja. Todo esto demuestra que la innovación de políticas públicas ha jugado un papel decisivo en el desarrollo económico, la transformación social, la construcción cultural y la gestión pública de China.

Echando una mirada retrospectiva a la historia de los 40 años de la Reforma y Apertura, los investigadores han resumido una característica importante de ella: reforma gradual "dirigida por políticas". Por ejemplo, la reforma económica de China empezó con la reforma del sistema de responsabilidad del hogar, la reforma se desarrolló desde experimentos en algunas ciudades hasta la implementación total; desde la reforma de agricultura en las zonas rurales hasta la administración de empresas en las ciudades; desde economía planificada socialista hasta economía de mercancía planificada y finalmente, economía de mercado socialista. Todos estos procesos muestran la característica gradual de la reforma dirigida por políticas.

En términos de desarrollo político, el investigador Shi Weimin (2011) de la Academia de Ciencias Sociales de China analizó el modelo y la función de las políticas públicas de China en su libro "Reforma gradual dirigida por políticas públicas: un análisis de los factores en el desarrollo político de China desde la Reforma y Apertura" y opinó que la transformación institucional es impulsada por las políticas. Además, ese impulso tiene característica transicional. La duración del periodo de transición depende del nivel de la "acumulación institucional" o el tiempo que

toma “una institución para llegar a un estado estable”. Por ejemplo, en el principio de la Reforma y Apertura, debido a las “barreras institucionales” que debían eliminarse a cada paso de la reforma, se aplicaban mucho “cambios institucionales dirigidos por políticas”.

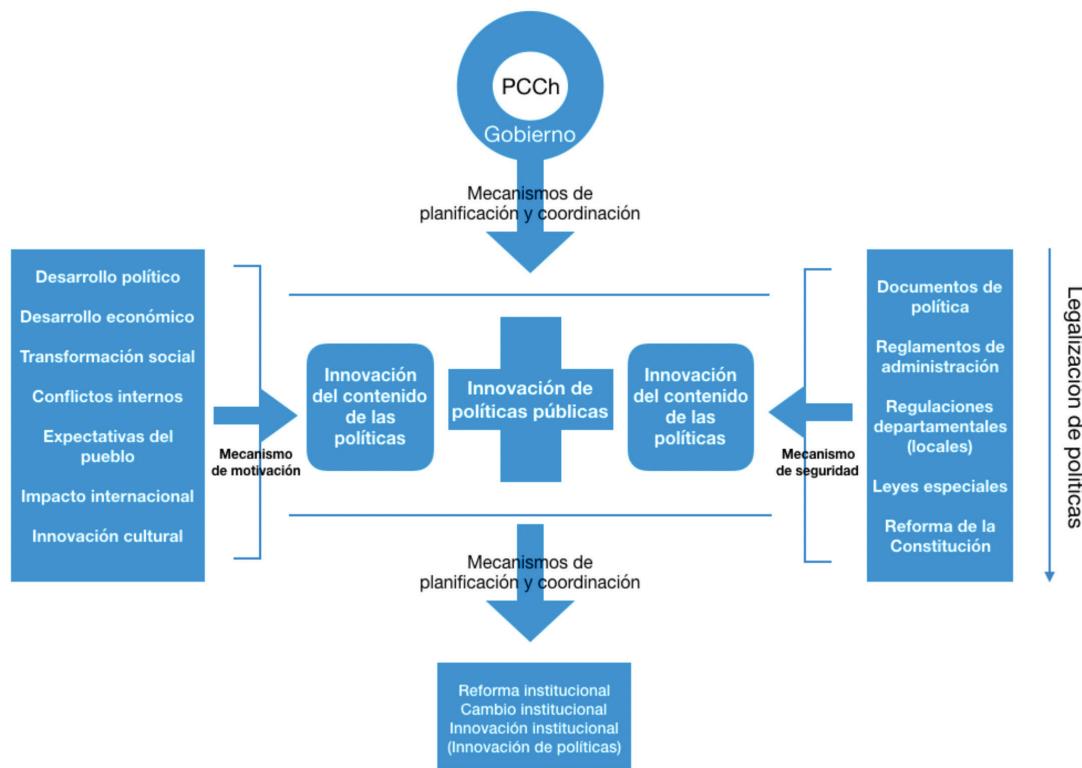
Después de un período de desarrollo, el nuevo sistema institucional establecido por las políticas se estabilizaba, por lo que “las barreras institucionales” disminuían gradualmente, y quedaban menos oportunidades para la aplicación de “cambios institucionales dirigidos por políticas”.

Después de la legalización y la institucionalización de algunos sistemas importantes como el sistema de examen administrativo y aprobación, sistema abierto de trabajos gubernamentales, sistema de rendición de cuentas, sistema de gobierno electrónico, sistema de servicio público, etc., la aplicación de “cambios institucionales dirigidos por políticas” se limitará en aspectos más detallados, principalmente en “la ejecución de

políticas” y el desarrollo de la “regulación gubernamental” (Shi Weimin, 2011).

Entonces, ¿cómo las políticas públicas dirigen los cambios institucionales y, por lo tanto, dirigen el desarrollo económico y la transformación social de China? A partir de los cuatro mecanismos principales de la innovación de políticas públicas: motivación, coordinación, planificación y seguridad y el análisis de la innovación de políticas públicas, tanto desde el contenido como la forma, dibujamos un diagrama esquemático de la innovación de políticas públicas de China (véase Figura 1).

**Figura 1.**  
Diagrama de la innovación de políticas públicas de China



Fuente: Elaboración propia.

En general, la reforma gradual “dirigida por políticas” tiene cuatro mecanismos principales: el mecanismo de motivación, coordinación, objetivo y planificación, y seguridad. En primer lugar, el mecanismo de motivación se refiere a la estimulación que se genera en la sociedad cuando se transmite el pensamiento político de los líderes al pueblo a través de políticas, especialmente aquellas políticas que apoyan el desarrollo personal de los ciudadanos. Como consecuencia, se promueven constantemente el desarrollo económico y el progreso social.

En muchos casos, la innovación de políticas públicas es el resultado del impulso de diversos factores. En la práctica real, todos esos factores como desarrollo económico, desarrollo político, transformación social, conflictos internos, expectativas del pueblo, impacto internacional, innovación cultural, etc. pueden motivar la innovación política. Cabe destacar, a pesar de los múltiples factores existentes, la reforma gradual dirigida por políticas desempeña principalmente su papel a través de la transmisión del pensamiento político del cuerpo principal de la toma de decisiones de políticas públicas.

En segundo lugar, el mecanismo de coordinación es el control y la coordinación de las políticas públicas sobre la distribución de los beneficios sociales y el equilibrio entre diversas partes interesadas, así como el mecanismo de control sobre los conflictos y contradicciones sociales. Después de que la implementación del mecanismo de coordinación alcanza un cierto nivel, se empieza a establecer un sistema de seguridad social de cobertura nacional a fin de resolver problemas más profundos que afectan el desarrollo sostenible de China.

En tercer lugar, el mecanismo de objetivo y planificación se refleja principalmente en los objetivos claros de desarrollo, tanto objetivos de desarrollo pacífico a largo plazo como objetivos específicos de políticas. El mecanismo de objetivo y planificación sintetiza estos objetivos en un sistema integral y promueve sus implementaciones.

Finalmente, la innovación de políticas públicas de China tiene un poderoso mecanismo de seguridad, es decir, autoprotección. La reforma gradual “dirigida por políticas” de China enfatiza el desarrollo “autónomo” basado en sus propios esfuerzos. Con el dominio absoluto de las políticas públicas del PCCh y la base del reconocimiento y apoyo público, se establece un sistema de autoprotección en el que es difícil que intervengan las fuerzas externas, lo cual proporciona una fuerte garantía para la sostenibilidad de la reforma gradual de China (Shi Weimin, 2011).

En China, la innovación de políticas públicas que dirige los cambios institucionales también tiene sus propias características y estructura: la legalización de la innovación de políticas públicas a medida que los cambios institucionales se modernizan y se maduran. Hay cuatro tipos de texto fundamentales de las políticas públicas de China: documentos de política, reglamentos y regulaciones, leyes especiales y la Constitución, y existen ciertas relaciones progresivas entre ellos. El primer tipo es solo documentos de política sin la publicación de ningún reglamento correspondiente; el segundo representa la elaboración de reglamentos y regulaciones especiales de acuerdo con los documentos de política sin tener leyes especiales; luego, en el tercer tipo ya se elaboran las leyes especiales y se forma un modelo integral de documento-regulación-ley especial; también se puede elaborar directamente las leyes especiales según los documentos de política, omitiendo la fase de regulaciones; y por último, en la elaboración y enmienda de la Constitución, se añade una parte del contenido importante de alguna política a la Constitución. A medida que se desarrolla la política, también se modifica el contenido correspondiente en la Constitución. Este proceso llamado “la constitucionalización de política” (Shi Weimin, 2011) muestra perfectamente el reflejo de la innovación de políticas públicas en el camino hacia el estado de derecho.

En resumen, la innovación de políticas públicas de China se desarrolla de manera empírica; es flexible y diverso en su forma; y también muestra gran adaptabilidad de diferentes niveles en diferentes etapas: desde sistema específico, sistema principal hasta sistema fundamental, desde documentos, regulaciones hasta leyes y la Constitución. El vehículo del contenido de las políticas públicas es muy diverso, y sus funciones y poder muestran una distribución escalonada a medida que progresan la innovación institucional y el estado de derecho. También tiene mecanismos flexibles de corrección de errores y de adaptación, así como mecanismos de motivación y coordinación. Con la innovación de políticas públicas, la reforma desarrolla de manera más eficiente y sostenible.

### **3. Perspectiva: el futuro de la innovación de políticas públicas de China en la nueva era**

Tras 70 años de desarrollo, la construcción del socialismo con características chinas ha entrado en una nueva era, en que se enfrenta a nuevas situaciones y tareas. La innovación de políticas públicas también tiene nuevas perspectivas. En la Cuarta Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh, se afirmó claramente que

El objetivo general de persistir y perfeccionar el sistema institucional del socialismo con características chinas y avanzar en la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza es que cuando llegue el centésimo año de la fundación del Partido, el sistema se madurará con notables éxitos; para el año 2035, el sistema será más completo y perfecto en todos los aspectos, se cumplirá principalmente la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza de país; para 2049, el centésimo año de la fundación de la RPC, se cumplirá completamente la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza de país. Hasta entonces, el sistema del socialismo con características

chinas estará más consolidado y mostrará sus peculiares ventajas institucionales (PCCh, 2019).

Como herramienta básica de la gobernanza estatal, las políticas públicas desempeñan un papel insustituible en la reforma y la perfección del sistema institucional, así como los cambios y la innovación institucionales. En la nueva era que está a punto de comenzar,

Se debe persistir en el liderazgo del Partido, la voluntad del pueblo y el estado de derecho; persistir en la liberalización de pensamiento, la búsqueda de la verdad y la reforma e innovación; destacar y perfeccionar el sistema institucional del socialismo con características chinas; establecer una base sólida, aprovechar las ventajas y fortalecer los puntos débiles; construir sistemas más completos e integrales, gobernar según la ley y convertir las ventajas del sistema institucional en la eficiencia de la gobernanza estatal (PCCh, 2019).

Especificamente, en la nueva era, la innovación de políticas pública mostrará sus propias características en términos de naturaleza, objetivo, contenido, resultado, prioridad y tecnología, es decir, seguirá firmemente el liderazgo del PCCh y el socialismo con características chinas; insistirá en mejorar la vida del pueblo; prestará mayor atención al perfil científico, democrático e institucionalizado de las decisiones; pondrá mayor énfasis en la capacidad de implementación y la credibilidad de las políticas, así como la optimización de los sistemas y mecanismos; y promoverá la modernización del sistema y las capacidades políticas.

- a. En términos de la naturaleza de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era persistirá en los objetivos de desarrollo del socialismo con características chinas. Estará más orientada hacia la modernización de la gobernanza estatal y estará al servicio de la perfección del sistema institucional del socialismo con características chinas.**

Esto está determinado por el dominio del Partido sobre las políticas y sus misiones. En la Cuarta Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh, se hicieron decisiones sobre las cuestiones importantes de la persistencia y la perfección del sistema institucional del socialismo con características chinas, así como la promoción de la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza del país. Para realizar tales objetivos, la innovación de políticas públicas será el método básico y una parte importante de este sistema. Sin duda, hará mayores contribuciones a la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza del país.

**b. En términos del objetivo de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era pondrá mayor énfasis en la participación democrática, la necesidad y la mejora de la vida del pueblo.**

La naturaleza socialista del país determina que el pueblo es la prioridad de todo. El secretario general, Xi Jinping, declaró que la motivación permanente del desarrollo del socialismo con características chinas es la búsqueda de una mejor vida del pueblo. El objetivo final de las políticas públicas y el sistema institucional también es conseguir una mejor vida del pueblo. Después de 70 años de esfuerzo, el ingreso disponible per cápita de los residentes chinos ha aumentado de 171 yuans a 26,000 yuans; el grupo de ingresos medios ha expandido significativamente; el número total de personas pobres ha disminuido 740 millones, lo que representa un 94.4% de reducción de la tasa de incidencia de la pobreza; el seguro de dotación básica tiene una cobertura de más de 900 millones de personas y el seguro médico, más de 1,300 millones (Qiu Ping, 2018). El pueblo chino se ha librado de la pobreza y va alcanzando la prosperidad. En la nueva era, enfrentando las principales contradicciones sociales entre las crecientes necesidades para una mejor vida del pueblo chino y el desarrollo desequilibrado e insuficiente, la innovación de políticas públicas de China

no solo deberá satisfacer las nuevas necesidades materiales y culturales del pueblo basándose en la situación del país, y compartir los resultados logrados en el desarrollo económico, político, cultural, social y ecológico, sino que también deberá garantizar los derechos democráticos de los ciudadanos, respondiendo oportunamente las expectativas del pueblo en aspectos de la democracia, el estado de derecho, la equidad, la justicia, la seguridad, el medio ambiente, entre otros.

**c. En términos del contenido de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era pondrá mayor énfasis en el perfil científico, democrático e institucionalizado de las decisiones.**

Los cuales constituyen una garantía básica para la toma de decisiones razonables. La toma de decisiones científicas requerirá un sistema de toma de decisiones profesional e integral, que incluye sistema de información, sistema de consultoría, sistema central de decisiones y sistema de evaluación y retroalimentación. Por lo tanto, habrá que fortalecer con gran esfuerzo la construcción institucional de la recogida de información, los centros de pensamiento, las decisiones de liderazgo y las agencias de evaluación, a fin de realizar la profesionalización y la modernización del sistema de políticas públicas. La toma de decisiones democráticas requerirá la construcción y la mejora de un mecanismo bien organizado de participación ciudadana en la toma de decisiones, que incluye la participación pública, la demostración de expertos y la determinación colectiva para garantizar la optimización de las decisiones. La toma de decisiones institucionalizadas requerirá la construcción y la mejora de los procedimientos, condiciones y reglas básicos de la toma de decisiones para garantizar la autoridad e la institucionalización del sistema. Habrá que destacar especialmente el establecimiento del sistema de participación pública, el sistema de consulta de expertos, el sistema de toma de decisiones colectivas, el sistema de responsabilidad personal, el

sistema de supervisión y retroalimentación, el sistema de rendición de cuentas, el sistema de corrección de errores, etc. (Wang Shoulin & Zhang Libin, 2007), para garantizar el funcionamiento ordenado y la capacidad de autoprotección de las políticas públicas.

- d. En términos del resultado de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era pondrá mayor énfasis en la capacidad de implementación y la credibilidad de las políticas públicas, así como la eficiencia del sistema.**

El informe de la Cuarta Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh señaló que “hay que establecer un sistema sólido de ejecución para mejorar la capacidad de implementación y la credibilidad del gobierno” (PPCH, 2019). Optimizar la toma de decisiones administrativas, la ejecución administrativa, la organización administrativa y el sistema de supervisión administrativa es un aspecto importante del sistema de gobernanza política. Como el principal ejecutor de las políticas públicas, la capacidad de implementación del gobierno es, sin duda, la capacidad de implementación de las políticas públicas. En la nueva era, la innovación de políticas públicas deberá prestar mayor atención a este aspecto y llevar a cabo la innovación institucional desde diversos aspectos, como el establecimiento de organizaciones administrativas, la optimización de funciones administrativas, el mecanismo de ejecución administrativa, la garantía de la responsabilidad administrativa, etc., para realizar la innovación de la capacidad de implementación de las políticas públicas y la innovación de la eficiencia institucional.

- e. En términos de la prioridad de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era enfatizará tanto la función del gobierno central como la de los gobiernos locales, e intentará optimizar los mecanismos institucionales como los de la toma de decisiones, la implementación y la supervisión.**

En el proceso de la Reforma y Apertura, habrá que llevar a cabo una división razonable del trabajo de la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas entre el gobierno central y los locales; también habrá que aclarar las responsabilidades y los límites de autoridad de cada nivel y establecer un mecanismo eficaz de la toma de decisiones, la implementación y la supervisión. De este modo, el gobierno central podrá desplegar el poder unificado de la toma de decisiones, los gobiernos locales podrán desplegar el poder de la implementación de las políticas y las entidades responsables podrán desplegar el poder de supervisión. Como consecuencia, las políticas públicas no solo podrán reflejar las necesidades del pueblo local, sino que también tendrán mejor implementación en todos los lugares.

- f. En términos de la tecnología de innovación, la innovación de políticas públicas de China en la nueva era prestará más atención a la tecnología moderna y se esforzará por la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza.**

Frente a la nueva era de modernización, la innovación de políticas públicas tendrá que adaptarse a la modernización de la gestión, la tecnología, así como el sistema y las capacidades de gobernanza. A medida que se madure la tecnología de gobierno electrónico, big data, cadena de bloques, aparecerán más fenómenos nuevos como la transparencia de la información pública, la inteligencia de la toma de decisiones públicas, la participación ciudadana mediante las redes, la expresión de interés público por los medios, la popularización de la cultura pública, etc. Todo esto requerirá una división más detallada y moderna del sistema de las políticas públicas (sistema de información, sistema de centro de pensamiento, sistema de decisión de liderazgo y sistema de seguimiento y retroalimentación). Correspondientemente, también se requerirá una mejor capacidad de la toma de decisiones. Para conseguir tales objetivos, la innovación de políticas

públicas también buscará la innovación en el mecanismo de activación, el mecanismo de difusión y el mecanismo de desarrollo, y conseguirá mayor flexibilidad sobre la base de los mecanismos anteriores de aprendizaje, competencia e imitación, a fin de garantizar el desarrollo sostenible de la innovación de políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

- Xi Jinping (2018): *La innovación para Xi Jinping*, Página web Qiushi, 10 de agosto de 2018, disponible en: [http://news.youth.cn/sz/201808/t20180810\\_11694643.htm](http://news.youth.cn/sz/201808/t20180810_11694643.htm)
- Xi Jinping (2017). *Xi Jinping habla de la gobernanza del país II volumen*, Editorial de Idiomas Extranjeros, noviembre de 2017, p. 198.
- He Shengming (1990). *Diccionario de Finanzas y Economía*, Editorial de Finanzas y Economía de China, versión 1990.
- Douglass C. North (1994). *Estructura y cambio en la historia económica*. Librería Sanlian de Shanghai y Editorial popular de Shanghai, versión diciembre de 1994.
- Yu Keping: *Cambios en la gobernanza de China (1978-2018)*, Editorial académica de ciencias sociales, versión junio de 2018.
- Shi Congmei: *Cambios de la gobernanza con documentos en la China contemporánea y crecimiento de los países modernos*, Ciencias sociales de Jiangsu, num.1 de 2010.
- Xie Yue: *Métodos de comunicación de la política china contemporánea*, Editorial popular de Shanghai, versión 2016, p.116.
- Shi Congmei: *Cambios de la gobernanza con documentos en la China contemporánea y crecimiento de los países modernos*, Ciencias sociales de Jiangsu, num.1 de 2010.
- Shi Weimin: *Reforma gradual dirigida por políticas públicas: un análisis de los factores en el desarrollo político de China desde la Reforma y Apertura*, Editorial académica de ciencias sociales, versión octubre de 2011, pp. 666-669, p. 671-674
- PPCh. (2019). *Decisiones del Comité Central del PCCh sobre cuestiones importantes de la persistencia y la perfección del sistema institucional del socialismo con características chinas, y la promoción de la modernización del sistema y las capacidades de gobernanza del país*", Recopilación de documentos de la Cuarta Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh, Editorial Popular, noviembre de 2019.
- Qiu Ping: *Lucha constante por una mejor vida del pueblo*. Página web Qiushi, 27 de diciembre de 2018, disponible en línea: [http://www.qstheory.cn/wp/2018-12/27/c\\_1123912014](http://www.qstheory.cn/wp/2018-12/27/c_1123912014)
- Wang Shoulin, Zhang Libin: *La realización de la científicidad, la democratización y la institucionalización de decisiones*, Investigación de la construcción del Partido, núm. 6 de 2007.





# **Desarrollo futuro de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda**

# Desarrollo futuro de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda<sup>1</sup>

## Investigador

Li Yunlong<sup>1</sup>, Academia China de Gobernanza

Recibido: 17 de enero de 2020

Aceptado: 03 de marzo de 2020

## Resumen

En septiembre de 2013, el presidente chino, Xi Jinping, pronunció un discurso durante su visita a Kazajstán y, por primera vez, propuso la idea de establecer un “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda” entre los países europeos y asiáticos. Esta ponencia presentada en el Foro de la Función Pública 2020, repasa las principales características y hechos históricos que rodean a este proyecto.

## Palabras Claves

Cooperación Internacional, China, Nueva Ruta de la Seda, Comercio Internacional.

## Abstract

In September 2013, Chinese President Xi Jinping made a speech during his visit to Kazakhstan and, for the first time, proposed the idea of establishing a “Silk Road Economic Belt” between European and Asian countries. This paper presented at the Public Function Forum 2020, reviews the main characteristics and historical facts that surround this project.

## Key words

International Cooperation, China, Bealt and Silk Road, International Trade.

- 1 Ponencia presentada en el XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe realizado del 15 al 17 de enero de 2020 en República Dominicana donde la República Popular China fue el país invitado.
- 2 Investigador y Profesor del Departamento de Estrategia Internacional de la Academia China de Gobernanza. Profesor conferenciente, asociado y profesor de la misma escuela desde 1986, dedicado principalmente a los estudios de derechos humanos y relaciones internacionales, etc. Profesor invitado en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Saarland, Alemania, y profesor visitante en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Seúl. Sus principales trabajos incluyen: “Introducción a los derechos humanos” (1998), “Derechos humanos en las relaciones chino-estadounidenses” (1998), “Democracia, libertad, justicia, derechos humanos” (2003), “Relaciones trilaterales chino-estadounidenses-europeas” (2009), “Investigación de gestión de crisis de Taiwán” (2010), etc.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_10](https://doi.org/10.35485/rcap78_10)

Li Yunlong (2020). Desarrollo futuro de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda

## 1. Introducción

En septiembre de 2013, el presidente chino, Xi Jinping, pronunció un discurso durante su visita a Kazajstán y, por primera vez, propuso la idea de establecer un “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda” entre los países europeos y asiáticos. Se recomienda abrir un gran canal de transporte desde el Pacífico hasta el Mar Báltico y formar gradualmente una red de transporte que conecte Asia oriental, Asia occidental y Asia meridional, a fin de fortalecer la conectividad vial, el flujo del comercio, la circulación de divisas y los intercambios entre los pueblos, y lograr una integración económica de Eurasia.

En octubre del mismo año, Xi Jinping dio un discurso en el Parlamento indonesio, pidiendo la construcción conjunta de “la Ruta Marítima de la Seda” en el siglo XXI y el fortalecimiento de la conectividad con los países de la ASEAN. Desde entonces, la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda pasa a ser una política nacional de China. El gobierno chino comunica y negocia activamente con los países a lo largo de la ruta, promoviendo la cooperación pragmática. Ha logrado firmar memorandos de cooperación sobre el establecimiento de la Franja y la Ruta con muchos países y documentos sobre cooperación regional y fronteriza con algunos países vecinos. Se ha formulado un plan de desarrollo a mediano y largo plazo para la cooperación económica y comercial, y se ha adelantado varios proyectos clave de cooperación con condiciones maduras.

En febrero de 2015, el gobierno chino estableció un “Grupo líder para la promoción de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda”, con el motivo de coordinar la planificación e implementación del proyecto. En marzo, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio publicaron conjuntamente la “Visión y acciones propuestas esbozadas sobre la construcción conjunta del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI”, que explica de manera global los objetivos de su misión y los métodos de implementación.

En mayo de 2017, China organizó el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, al que asistieron 1.500 representantes de más de 130 países y más de 70 organizaciones internacionales, incluidos jefes de Estado o de gobierno de 29 países. En abril de 2019, se celebró el II Foro en Beijing, en el que participaron cerca de 5.000 representantes de más de 150 países y más de 90 organizaciones internacionales, incluidos 38 jefes de Estado o de gobierno. Los países y las organizaciones internacionales interesados han firmado más de 100 documentos de cooperación multilateral o bilateral con China.

La Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda es un gran plan para promover los intercambios internacionales, el desarrollo y la prosperidad. La Franja y la Ruta atraviesa Asia, Europa y África. Un extremo de la ruta es el círculo económico activo de Asia Oriental, y el otro, es el círculo económico desarrollado de Europa. Mientras los países entre ellos muestran un enorme potencial de desarrollo económico. El cinturón económico de la Ruta de la Seda se centra en varias rutas: China-Asia Central- Rusia-Europa (Mar Báltico); China-Asia Central-Asia Occidental-Golfo Pérsico- Mediterráneo; China-Sudeste Asiático-Asia del Sur-Océano Índico.

La Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI cuenta con varias rutas clave: los puertos costeros de China- Mar del Sur de China-Océano Índico-Europa; los puertos costeros de China- Mar del Sur de China -Pacífico Sur. De acuerdo con la dirección geográfica de la Franja y la Ruta, en la tierra, se construye un corredor internacional de cooperación económica, tomando las ciudades centrales a lo largo de la ruta como base y las principales zonas industriales, económicas y comerciales como plataforma; en el mar, se establece un corredor de transporte eficiente y seguro, con los puertos importantes como nodos. El objetivo de la construcción de la Franja y la Ruta consiste en fortalecer la infraestructura regional, formar una red segura y eficiente de canales terrestres, marítimos y aéreos, llevar la interconexión a un nuevo nivel, mejorar la fluidez de la inversión y el comercio, formar una

red de zona de libre comercio de alto estándar, a fin de lograr vínculos económicos más cercanos, mayor confianza política mutua, intercambios culturales más amplios y profundos, y una comprensión más amistosa entre los pueblos. De modo que el gobierno chino propone que todas las partes interesadas cooperen pragmáticamente para construir una comunidad de intereses, una comunidad de destino y una comunidad de responsabilidad para la confianza política mutua, la integración económica y la tolerancia cultural.

## 2. Las cinco comunicaciones

El contenido de la Franja y la Ruta puede resumirse como “Cinco Comunicaciones”.

### 2.1. La comunicación de política.

Los países a lo largo de la ruta se comunican las políticas macro, promueven la confianza política mutua, llegan a un consenso sobre la cooperación, comunican plenamente las estrategias de desarrollo económico y formulan conjuntamente planes y medidas para fomentar la cooperación regional. El gobierno chino ha firmado 175 documentos de cooperación con 127 países y 29 organizaciones internacionales. La construcción de la Ruta Digital de la Seda se ha convertido en una parte importante del establecimiento de la Franja y la Ruta. China, Egipto, Laos, Arabia Saudita, Serbia, Tailandia, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos y otros países han aprobado conjuntamente *la Iniciativa de Cooperación Internacional de Economía Digital de la Franja y la Ruta*, y China ha firmado documentos de cooperación con 16 países para fortalecer la construcción de la Ruta Digital de la Seda.

### 2.2. La comunicación de instalaciones.

La Franja y la Ruta enfatizan la interconexión. Este proyecto tiene como objetivo ampliar las actividades de inversión y comercio, promover la integración económica regional y el desarrollo económico de los países a lo largo de la ruta, mediante la construcción de infraestructura que

conecta el continente de Asia, Europa, África, y los océanos circundantes.

El primer paso de este proceso debe ser la mejora de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. De acuerdo con la planificación, China y los países a lo largo de la ruta van a construir una gran cantidad de instalaciones de transporte, incluidos ferrocarriles, carreteras, aviación y transporte marítimo. Al día de hoy, el Ferrocarril Etiopía- Yibuti Yagi y el Ferrocarril Mongolia-Interior de Kenia se han completado y puesto en uso.

La construcción de redes ferroviarias interregionales e intercontinentales, centradas en proyectos de cooperación como el Ferrocarril China-Laos, el Ferrocarril China-Tailandia, el Ferrocarril Hungría-Checo y el Ferrocarril de Alta Velocidad de Yawan, ha logrado avances significativos. La ruta oriental del Ferrocarril Transasiático y el Ferrocarril N° 1 de Pakistán están en proceso de mejora y reconstrucción. El ferrocarril China-Kirguistán-Uzbekistán y otros proyectos están avanzando activamente en la investigación preliminar, y el ferrocarril transfronterizo China-Nepal ha completado estudios de viabilidad.

El tren China-Europa que une China y Europa es un proyecto histórico en la Franja y la Ruta. A fines de 2018, los trenes China-Europa se han conectado a 108 ciudades de 16 países de Asia y Europa, con un total de 13,000 trenes y más de 1.1 millones de TEU de carga. La tasa de salidas de contenedores pesados de China alcanzó el 94%, y la tasa de llegadas de contenedores pesados a China alcanzó el 71%.

China ha firmado 18 acuerdos bilaterales y multilaterales de facilitación del transporte internacional, incluido el *Acuerdo de facilitación del transporte internacional por carretera entre los Estados miembros de la Organización de Cooperación de Shanghai*, con 15 países a lo largo de la ruta, y ha firmado acuerdos bilaterales de transporte aéreo intergubernamental con 62 países involucrados en el proyecto. Tiene vuelos directos con 45 países a lo largo del cinturón, con aproxima-

damente 5,100 vuelos por semana. Entre China y los países de la ruta se han abierto 1.239 nuevas rutas internacionales, que representa el 69,1% del número total de rutas internacionales recién abiertas. Los principales proyectos de infraestructura, como las dos carreteras de China a Pakistán y el Puente de Carretera China-Rusia (a través del río Heilongjiang), ya están en construcción.

En términos de instalaciones de energía, sobre la base del mantenimiento de las instalaciones existentes, China y los países interesados promueven aún más la construcción de oleoductos y gasoductos, canales transfronterizos de energía y canales de transmisión. Hasta ahora, el oleoducto de petróleo crudo China-Rusia y el gasoducto de gas natural China-Asia Central han mantenido una operación estable.

La ruta oriental del gasoducto de gas natural chino-ruso se pondrá parcialmente en uso en diciembre de 2019, y se puede usar completamente en 2024. El oleoducto de petróleo y gas China-Myanmar se ha puesto en pleno uso.

En términos de instalaciones de comunicación, los países interesados promoverán la construcción de redes troncales de comunicación tales como cables ópticos transfronterizos y cables ópticos transfronterizos bilaterales, y planificarán proyectos de cables ópticos submarinos intercontinentales para mejorar los canales aéreos de información. Hasta hoy día, China ha logrado avances significativos en la construcción de canales transfronterizos de cable óptico con Myanmar, Pakistán, Kirguistán y Rusia, y ha firmado acuerdos de cooperación de cable óptico de la Ruta de la Seda con Kirguistán, Tayikistán y Afganistán, promoviendo sustancialmente el proyecto.

### **2.3. La comunicación de comercios.**

La cooperación en inversión y comercio es un contenido clave de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda. China se esfuerza por resolver el problema de la facilitación de inversiones y comercio, eliminar las barreras de inversión y

comercio, y trabajar activamente con países y regiones interesados para construir zonas de libre comercio.

El nivel arancelario promedio de China cayó del 15.3%, cuando se unió a la Organización Mundial del Comercio, al actual 7.5%. De 2013 a 2018, las importaciones y exportaciones totales de bienes de China con países a lo largo de la ruta superaron los 6 billones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio superior a la del comercio exterior de China durante el mismo período, que representa el 27,4% del comercio total de bienes de China.

En los primeros tres trimestres de 2019, las importaciones y exportaciones totales entre China y los países a lo largo del cinturón alcanzaron 6,65 billones de yuanes, con un aumento del 9,5%, que fue 6,7 puntos porcentuales más que la tasa de crecimiento general del comercio exterior del país, que representa el 29% del valor total del comercio exterior de China.

### **2.4. La comunicación de fondos.**

Este es uno de los soportes importantes para el proyecto. El Ministerio de Finanzas de China y el Ministerio de Finanzas de 27 países, incluidos el Reino Unido y Singapur, aprobaron las *“Directrices para la financiación de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda”*, que ponen énfasis en aumentar el apoyo financiero para la comunicación de infraestructura, el comercio, la inversión, y la cooperación de capacidad.

El Banco Popular de China, el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo multilaterales han implementado financiamiento conjunto. A fines de 2018, habían invertido en más de 100 proyectos, cubriendo más de 70 países y regiones.

En 2015, China propuso la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura para centrarse en apoyar la construcción de infraestructura y promover el desarrollo de Asia y otras regiones. Desde su fundación, el AIIB ha aprobado 39 préstamos o proyectos de inversión de 15 países.

Hasta noviembre de 2019, la inversión total del AIIB es de casi 10 mil millones de dólares.

En noviembre de 2014, el gobierno chino invirtió 40 mil millones de dólares para instalar el Fondo de la Ruta de la Seda, con el motivo de proporcionar apoyo de inversión y financiamiento para los proyectos de infraestructura, extracción de recursos, cooperación industrial y cooperación financiera.

En mayo de 2017, el gobierno chino anunció un aumento de 100 mil millones de yuanes al Fondo de la Ruta de la Seda y las instituciones financieras chinas proporcionarían 680 mil millones de yuanes para apoyar la construcción de infraestructura, la cooperación financiera y la cooperación de capacidad en los países a lo largo de la ruta. A fines de 2018, el Fondo de la Ruta de la Seda acordó invertir unos 11 mil millones de dólares, en realidad invirtió unos 7,7 mil millones de dólares e invirtió 2 mil millones de dólares para establecer el Fondo de Cooperación de Capacidad China-Kazajstán. A fines de 2018, la Corporación de Seguros de Crédito a la Exportación de China había respaldado acumulativamente las exportaciones e inversiones en países a lo largo de la ruta de más de 600 mil millones de dólares.

## 2.5. La comunicación de los pueblos.

La comunicación entre los pueblos es la base social de la Franja y la Ruta. Los intercambios culturales, los intercambios académicos y los intercambios de talentos han sentado una base pública sólida para profundizar la cooperación bilateral y multilateral. Ya hay 310 miembros de la red de cooperación de organizaciones no gubernamentales a lo largo de la ruta, que se ha convertido en una plataforma importante para promover la cooperación amigable no gubernamental. China ha planificado un Programa de Becas de Ruta de la Seda del Gobierno Chino y ha firmado acuerdos de reconocimiento mutuo sobre títulos de educación superior con 24 países interesadas.

## 3. Los corredores económicos

Los seis corredores económicos principales constituyen el foco de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda.

### 3.1. Corredor económico China-Mongolia-Rusia.

Este corredor es la ruta oriental que conecta China y Europa, que incluye dos pasajes, el primero es el norte de China-Mongolia-Rusia; el segundo es Shenyang (Noreste de China)- Manzhouli- Chita (Rusia).

### 3.2. Nuevo Puente Continental Asia-Europa.

El Nuevo Puente Continental Asia-Europa se refiere al tronco ferroviario internacional desde Lianyungang (China) hasta Rotterdam (Holanda). Los dos extremos de esta ruta de tráfico se encuentran en Europa y Asia Oriental, que son zonas desarrolladas económicamente.

Mientras que la mayoría de las áreas intermedias son regiones subdesarrolladas con vastas áreas e instalaciones de transporte insuficientes, pero, al mismo tiempo, con gran capacidad espacial, recursos ricos, buenas perspectivas y gran potencial de desarrollo.

### 3.3. Corredor Económico China-Asia Central-Asia Occidental.

Este corredor económico va desde China en el este hasta la Península Arábiga en el oeste. Es un área de cooperación económica formada entre China y los países de Asia Central y Occidental, que coincide aproximadamente con el alcance de la antigua Ruta de la Seda.

El corredor comienza desde Xinjiang, cruza Asia Central y llega al Golfo Pérsico, la costa mediterránea y la Península Arábiga. Este corredor conecta 17 países y regiones, incluidos los cinco países de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Ta-

yikistán, Uzbekistán, Turkmenistán) e Irán, Arabia Saudita y Turquía. Es una parte importante del cinturón económico de la Ruta de la Seda.

### **3.4. Corredor Económico China-Península de Indochina.**

El corredor comienza desde la Zona Económica del Delta del Río de las Perlas en el este, pasa por Vietnam y llega a Singapur, conectando Vietnam, Laos, Camboya, Tailandia, Myanmar, Malasia y otros países. Es un puente continental entre China y el sudeste asiático, y un corredor económico entre China y la ASEAN.

### **3.5. Corredor Económico China-Pakistán.**

El corredor comienza en Kashgar, Xinjiang, China, y termina en el puerto de Gwadar, Pakistán, que tiene una longitud total de 3.000 kilómetros.

Es un corredor comercial que incluye carreteras, ferrocarriles, canales de petróleo y gas y canales de cable óptico. Los gobiernos de los dos países han formulado una planificación preliminar a largo plazo para la construcción de un corredor “Cuatro en uno”, que incluye autopistas, ferrocarriles, oleoductos y gasoductos, y cables ópticos que se construirán desde Kashgar, Xinjiang, hasta el puerto de Gwadar de Pakistán. China y Pakistán construirán instalaciones de transporte y energía a lo largo de la ruta. Se espera que el costo total del proyecto alcance los 45 mil millones de dólares y se complete en 2030.

Al mismo tiempo, China y Pakistán cooperarán en varios campos, como proyectos importantes, infraestructura, recursos energéticos, agricultura, ingeniería hidráulica, información y comunicación, y construirán más zonas industriales y zonas de libre comercio.

### **3.6. Corredor Económico Bangladesh-China-India- Birmania.**

El corredor une el suroeste de China, el noreste de India, Myanmar y Bangladesh. La construcción de este corredor económico avanza lentamente, y aún no se ha establecido un mecanismo a largo plazo. La actitud de la India es relativamente negativa.

## **4. La cooperación para la iniciativa Cinturón y la Ruta de la Seda**

La cooperación industrial es la clave para la construcción de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda. La industria es el núcleo del desarrollo. Las infraestructuras como el transporte y la energía sirven para la industria. Solo cuando la industria se desarrolle, los países podrán lograr de realidad la prosperidad y alcanzar los objetivos de la Franja y la Ruta. China concede gran importancia a la cooperación industrial y promueve activamente la inversión directa en los países a lo largo de la ruta.

De 2013 a 2018, la inversión directa de las empresas chinas en estos países superó los 90 mil millones de dólares, y los logros de los proyectos contratados en el extranjero superó los 400 mil millones de dólares. En la actualidad, China ha firmado documentos de cooperación de capacidad con más de 40 países, incluidos Kazajstán, Egipto, Etiopía y Brasil, también ha cooperado con organizaciones regionales como la ASEAN, la UA, la Comunidad de América Latina y el Caribe, para llevar a cabo las cooperaciones de capacidad institucionalizadas.

Las empresas chinas van a construirán activamente zonas de cooperación en los países a lo largo de la ruta, promoviendo el desarrollo económico local y creando nuevas fuentes de impuestos y canales de empleo para ellos. Al mismo tiempo, China también ha establecido muchas zonas de cooperación económica transfronteriza, así como el Centro Internacional de Cooperación Fronteriza de Horgos (China-Kaza-

jstán), la Zona de Cooperación Económica Mohan-Boten (China-Laos)

## 5. Conclusiones

La Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda implica grandes ambiciones, cuyo objetivo consiste en construir una comunidad de futuro compartido para la humanidad mediante la promoción del desarrollo y la resolución de una serie de problemas que enfrenta la sociedad humana contemporánea, como el terrorismo, los conflictos regionales, el estancamiento económico, la pobreza y el hambre, el deterioro ecológico y la xenofobia. La Franja y la Ruta es una iniciativa abierta que va a ajustar y enriquecer continuamente su contenido

según la necesidad. Su establecimiento es una tarea a largo plazo que durará décadas, e incluso cientos de años. China se compromete a hacer de la Franja y la Ruta un camino de paz, prosperidad, apertura, innovación, civilización e integridad, y promover la globalización económica con rumbo a una mayor apertura, tolerancia, inclusión y un desarrollo ganar-ganar más equilibrado.



# **Elaboración y Simulacro Científicos de los Planes de Contingencias. Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas**

# Elaboración y Simulacro Científicos de los Planes de Contingencias. Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas<sup>1</sup>

**Investigador:**  
Gong Weibin<sup>1</sup>, Academia China de Ciencias Sociales

**Recibido:** 17 de enero de 2020

**Aceptado:** 03 de marzo de 2020

## Resumen:

La urbanización de China todavía está en proceso de rápido desarrollo, por lo que las emergencias convencionales y extraordinarias siguen siendo inevitables e incluso pueden ocurrir con frecuencia. Tras más de una década de esfuerzos, las capacidades de gestión de emergencias urbanas de China han mejorado significativamente, constituyendo una fuerte garantía para la vida urbana. Esta ponencia, presentada en el Foro de la Función Pública 2020, revisa y resume las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, a partir de la elaboración científica de simulacros y de planes de contingencias como una respuesta eficaz a emergencias.

## Palabras claves

Emergencias Urbanas, Gestión Pública, Ciudades, Planes de Contingencia, Gestión de Riesgos.

## Abstract:

China's urbanization process is still in rapid development, so conventional and extraordinary emergencies remain inevitable and may even occur frequently. After more than a decade of efforts, China's urban emergency management capabilities have improved significantly, constituting a strong guarantee for urban life. This paper, presented at the Public Function Forum 2020, reviews and summarizes the experiences of urban public safety management in China, based on the scientific preparation of drills and contingency plans as an effective response to emergencies.

## Key words:

Urban Emergencies, Public Management, Cities, Contingency Plans, Risk Management.

1 Ponencia presentada en el XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe realizado del 15 al 17 de enero de 2020 en República Dominicana donde la República Popular China fue el país invitado.

2 Investigador. Doctor en Ciencias Sociales por la Academia China de Ciencias Sociales. Director, catedrático y supervisor doctoral del Departamento de Civilización Social y Ecológica de la Academia Nacional de Gobernanza de China. Director general de la Sociedad China de Reforma Administrativa y miembro del Comité de Evaluación de Proyectos del Fondo Nacional de Ciencias Sociales de China. Vicepresidente de la Sociedad de Cambios Sociales, vicepresidente de la Academia de Gestión de Emergencias de China. Sus principales líneas de investigación son estratificación social, política social, gobernanza social y gestión de emergencias. Sus monografías incluyen "La Búsqueda de Empleo fuera del Hogar y los Cambios Sociales Rurales", "Desarrollo Social y Selección Institucional", "Gestión de Crisis Pública", "Cambios en la Estructura Social e Innovación en la Gobernanza Social". Es autor y coautor de numerosas obras y publicó en más de 100 artículos en periódicos y revistas.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rkap78\\_11](https://doi.org/10.35485/rkap78_11)

Gong Weibing (2020). Elaboración y Simulacros Científicos de los Planes de Contingencias. Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (78): 220-227, Enero-Junio/2020/ -221-

## 1. Introducción

Desde la Reforma y Apertura en 1978, el nivel de urbanización de China ha aumentado significativamente. A finales de 2015, el número de ciudades chinas llegó a 656, con 20,515 pueblos orgánicos, lo que indica un aumento respectivo de 463 y 18,342 en comparación con 1978.

La tasa de urbanización aumentó del 17.92% en 1978 al 56.1% y la población residente en zonas urbanas aumentó de 170 millones en 1978 a 770 millones, con un aumento promedio anual de 16 millones. Además, el área urbanizada se expandió a gran escala, de 7,439 en 1981 a 51,948 kilómetros cuadrados en 2015, lo que significa un aumento de 6 veces en cuanto a la cantidad total y 1,309 kilómetros cuadrados anualmente.

Correspondientemente la economía urbana tuvo un rápido desarrollo, en 2014, el PIB de las zonas urbanas alcanzó 52.25 billones de yuanes, 74 veces que, en 1988, lo que representó el 82% del PIB nacional (Kang Shu, 2016) y en 2019, la tasa de urbanización de China superó el 60%.

Al mismo tiempo, el número de emergencias urbanas en China también está aumentando. La situación de seguridad pública se está haciendo cada vez más compleja, lo que afecta seriamente la seguridad de los residentes en la vida y el trabajo, especialmente en cuatro niveles;

- a. En primer lugar, los frecuentes desastres naturales en China afectan gravemente la vida de los residentes, especialmente las lluvias torrenciales continuas en la primavera y el verano en las ciudades del sur, que causan fácilmente el anegamiento urbano. En los últimos años, varias ciudades se vieron afectadas por terremotos y otros desastres geológicos, por ejemplo, el terremoto de Wenchuan en Sichuan en 2008, el terremoto de Yushu en Qinghai en 2010, el terremoto de Ludian en Yunnan en 2013 y el terremoto de Yibin en Sichuan en 2018 causaron importantes consecuencias.

- b. En segundo lugar, los accidentes de tráfico, incendios, incidentes de tuberías subterráneas y accidentes en procesos productivos también ocurren con frecuencia.
- c. En tercer lugar, accidentes de la salud pública, especialmente los de alimentos y medicamentos causan gran insatisfacción de los residentes. En 2018, el escándalo de vacunas de Changchun de la provincia Jilin despertó la rabia del pueblo y causó una gran preocupación sobre el sistema de salud chino. El gobierno central actuó de manera decisiva y se exigió rendición de cuentas a ocho cuadros de nivel provincial y ministerial.
- d. En cuarto lugar, los conflictos sociales e incidentes masivos ocurren de vez en cuando.

El gobierno chino presta gran importancia a este tipo de eventos y toma una serie de medidas de prevención.

- a. Primero, se deben ajustar y perfeccionar continuamente los planes de desarrollo urbano para conseguir una distribución industrial más razonable, compaginando el desarrollo económico y la seguridad pública urbana.
- b. Segundo, se debe fortalecer la infraestructura urbana y mejorar las normas y capacidades de prevención y mitigación de desastres.
- c. En tercer lugar, se debe aumentar la capacidad de la gestión de riesgos con revisiones periódicas de riesgos y peligros ocultos, educación sobre la seguridad para escuelas, empresas y empleados de diversas entidades para aumentar la conciencia sobre la seguridad y la capacidad de autoayuda, rescate mutuo y soluciones urgentes.
- d. El cuarto punto clave es la utilización de tecnologías modernas en la gestión de la seguridad urbana, por ejemplo, el aprovechamiento del Internet, el Internet de las cosas y la inteligencia artificial para la recopilación y el análisis de información, la precaución de crisis y la respuesta a emergencias.
- e. El quinto punto clave es la profesionalización de los equipos de rescate profesional. Se debe formar y fortalecer equipos profesionales para el rescate en urgencias; terremotos, rescates médicos y rescates mineros.

- f. En sexto lugar, ha de establecer un sistema de gestión de emergencias moderno. Desde la epidemia de SARS en 2003, el gobierno chino empezó a establecer un sistema moderno de gestión de emergencias cuya esencia es *Un plan, tres sistemas*; Plan de Contingencia: sistema, mecanismo e institución legislativa de gestión de emergencias.

Tras más de una década de esfuerzos, las capacidades de gestión de emergencias urbanas de China han mejorado significativamente, constituyendo una fuerte garantía para la vida urbana. Revisando y resumiendo las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, la elaboración científica y simulacros de los planes de contingencias es la clave para una respuesta eficaz a emergencias.

## **2. Prestar gran importancia a la gestión de planes de contingencias**

Basando en las experiencias anteriores de respuesta a emergencias y en las características de emergencias actuales y futuras, el plan de contingencias es un tipo de planificación elaborada de antemano que incluye medidas para responder y manejar incidentes similares.

Desde el punto de vista temporal, el plan de contingencias conecta el pasado, el presente y el futuro. Es un resumen de las prácticas y experiencias acumuladas en el pasado, una evaluación de los riesgos actuales y futuros y una planificación de los trabajos relacionados. En términos de contenido, el plan de contingencias es el portador del sistema, mecanismo e institución legislativa de la gestión de emergencias. Por lo tanto, el plan de contingencias es la parte crucial de los trabajos de la gestión de emergencias.

En cierto sentido, ignorar los planes de contingencias es ignorar la gestión de emergencias, o, mejor dicho, abandonar la esencia de ella. Se debe tomar dos pasos complementarios para

realizar la función de los planes de contingencias, el primero es la elaboración científica y el segundo, los simulacros científicos de los planes. Los cuadros de todos los niveles no solo deben llevar a cabo los trabajos convencionales de la gestión pública y la prevención de riesgos, sino que también los de la gestión de las emergencias extraordinarias. Estos trabajos son responsabilidades laborales y habilidades básicas de los cuadros de todos los niveles. Por lo tanto, también se han tomado seriamente en cuenta por los líderes.

### **2.1. Elaboración científica de los planes de Contingencias**

Desde 2005, China ha comenzado a desplegar y promover de manera integral la construcción del sistema de planes de contingencias. Estos planes incluyen planes gubernamentales y de entidades y organizaciones de base. Hasta ahora, hay más de 6.6 millones de planes de contingencias en China, formando un sistema horizontal y verticalmente integral. La elaboración científica de los planes de Contingencias tiene que cumplir los siguientes requisitos:

- a. **Hay que determinar bien el plan.**  
Ante todo, se debe aclarar las diferencias entre planes gubernamentales y los de entidades y organizaciones de base. Los planes gubernamentales incluyen planes generales, específicos y departamentales, en que diferentes tipos y niveles de planes tienen diferentes objetivos a la hora de resolver problemas.

Se centran en principios básicos, mecanismos institucionales, tareas clave, procesos de trabajo, estándares de calificación, etc. Tienen características de macro-orientación y coordinación, mientras que los planes de entidades y organizaciones de base ponen el énfasis en la operatividad y la practicidad, el cual destaca dos tareas clave: tratamientos en el periodo inicial e informe de información. Para mejorar la viabilidad y la operatividad de los planes gubernamentales, sobre

todo los específicos y departamentales, se puede elaborar manuales de operación correspondientes.

Además, los planes de contingencias deben destacar dos tareas: monitorización y manejo de emergencias. Teóricamente, la gestión de emergencias incluye cuatro etapas: prevención, monitorización, tratamiento y rescate durante incidentes y recuperación y reconstrucción después de incidentes. La función principal de los planes de contingencias es resolver las dos etapas en el medio, y no las dos en los extremos. De lo contrario, los planes de contingencias se igualarían a las planificaciones detalladas para emergencias.

**b. Es necesario realizar evaluaciones de riesgos y capacidades de solución.**

Los riesgos y desafíos con los que se enfrenta una región son multifacéticos. Hay que identificar, evaluar y analizar las posibilidades de cada riesgo y sus consecuencias. Para aquellos riesgos de alta probabilidad de ocurrencia y alto daño, es imprescindible elaborar planes de prevención y manejo, es decir, planes de contingencias.

En otras palabras, los planes de contingencias se elaboran según las situaciones reales de cada región o entidad, puede que los que son importantes para una región no se necesiten en otra. Aparte de eso, las soluciones que se proponen en un plan de contingencias son exclusivas para su región o entidad, ya que se basan en las propias peculiaridades de su zona.

Por lo tanto, no se puede inventar un plan de la nada o copiar los planes de otras regiones. Las medidas mencionadas en los planes deben ser viables y aplicables, evitando exceder el alcance de capacidad. Todos estos requisitos exigen una evaluación explícita de antemano sobre los recursos, condiciones y capacidades locales de emergencia. Teniendo en cuenta eso ya se podrá elaborar medidas frente a posibles emergencias.

**c. Es importante utilizar el método de planificación de escenarios.**

La respuesta a una emergencia requiere la participación y coordinación de múltiples niveles, regiones, departamentos y fuerzas. En muchos casos, cuando varias secciones intervienen en una emergencia, surgen algunas cosas que se dejan desatendidas, mientras que otras pueden ser manejadas por varios departamentos. Como resultado, ninguna parte quiere tomar la responsabilidad. La razón por la que causa este tipo de situación es que la elaboración de los planes de contingencias de China no solía basarse en las necesidades de la emergencia en sí, sino que en la responsabilidad de cada sección. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y la Unión Europa comenzaron a aplicar el método de planificación de escenarios para una mejor elaboración de los planes y consiguieron buenos resultados.

En los últimos años, muchas provincias y ciudades en China también están introduciendo este nuevo método. El llamado método de planificación de escenarios es concebir escenarios de acuerdo con las experiencias históricas y las posibles causas, procesos de evolución, características y consecuencias de las futuras emergencias, con motivo de proponer estrategias y tareas específicas de solución, autoridades responsables, obligaciones, condiciones de recursos y procedimientos de respuesta.

En comparación con el método tradicional de elaboración de planes de contingencias, este nuevo método se basa en las emergencias mismas y toma medidas según las características de ellas, mientras que el método tradicional propone soluciones rígidas y menos prácticas basándose solamente en la función de cada sección. Una buena planificación de escenarios facilita la integración y coordinación de múltiples fuerzas y recursos, y puede responder de manera más efectiva a emergencias complejas.

**d. El texto debe ser conciso y explícito.**

El plan de contingencias debe expresarse en palabras simples y fáciles de entender, evitando palabras rimbombantes y pretenciosas. El plan y el manual de operaciones correspondiente deben imprimirse en folleto o libro de bolsillo para facilitar su lectura y búsqueda. Si las condiciones lo permiten, también se puede digitalizar estos documentos, convirtiéndolos en una aplicación que se puede instalar en dispositivos electrónicos. De esta manera, cuando los cuadros líderes reciben información de emergencia, pueden consultar los planes en su móvil enseguida, tomando decisiones más rápidas y científicas.

**e. Hay que ser consciente del sistema de planes de contingencias.**

Los planes de contingencias no son aislados. Diferentes planes gubernamentales y de organizaciones de base se interconectan y forman parte del sistema de planes. Los planes de contingencias de una región o una entidad también son multifacéticos.

Muchas emergencias requieren la participación y apoyo de diferentes partes, especialmente las emergencias de alto impacto, que exigen coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno, entre diferentes departamentos gubernamentales, entre el gobierno y las empresas, entre ejércitos y gobiernos locales, entre el gobierno y la sociedad, entre diferentes regiones, etc., por lo que los planes de una región deben ser bien conectados con otros planes relacionados.

Las conexiones científicas entre diferentes planes de contingencias son decisivas para la coordinación de las secciones. Después de la elaboración de los planes, hay que evaluarlos detalladamente para conseguir una planificación más coherente en términos de mecanismos institucionales, garantía de recursos materiales, sede de comando, procedimientos de respuesta, estándares, entre otros.

**f. Es importante tener medios de gestión estrictos y estandarizados de los planes.**

La elaboración de planes de contingencias es un asunto muy serio. Hay que establecer una serie de procedimientos de elaboración y medios de gestión completos para evitar la despreocupación y posibles interrupciones. Hay que garantizar la estandarización, el perfil científico, la seriedad y la estabilidad en el proceso de elaboración. Los medios de gestión deben incluir la moción de la elaboración, el establecimiento del equipo de la elaboración, cualificaciones del personal de redacción, procedimientos de redacción, evaluación y aprobación, requisitos de simulacros, revisión y gestión de los planes, etc.

### **3. Simulacro científico de los planes de contingencias**

La elaboración solo es el primer paso de los planes de contingencias. Para conseguir un plan realmente efectivo, es imprescindible hacer simulacros. El simulacro es la única manera de verificar si el plan es científico y razonable, descubrir las deficiencias y mejorar el plan.

Solo los simulacros pueden convertir los textos de conocimientos y medidas en capacidades de los cuadros. Por eso, la elaboración y los simulacros son dos pasos gemelos obligatorios de los planes de contingencias. Tras más de diez años de esfuerzos, los gobiernos chinos y las instituciones públicas de todos los niveles han sido estableciendo gradualmente la conciencia de simulacro de los planes. Numerosos planes han sido revisados por prácticas reales. Sin embargo, este proceso no ha adquirido igual importancia en todas las regiones y entidades. En algunas zonas, los simulacros se hicieron superficiales sin realizar su verdadera función.

Los simulacros pueden adoptar varias formas, ya sean en forma de deducciones teóricas o ejercicios reales; sean integrales o de algún aspecto específico; sean con preparaciones de antemano o "sin guion"; sean bien programados o simulacros sorpresa. En el caso de simulacros "sin

guion" y sorpresa, es necesario que haya expertos que están presentes para que evalúen los procesos, den comentarios, señalen las deficiencias, así como den propuestas para el futuro. En los últimos años, muchas provincias y ciudades de China han llevado a cabo simulacros sorpresa y otros tipos de alta dificultad, destacando procedimientos de comando, procesos de comunicación y la cooperación entre varias secciones. De este modo, han podido revisar la viabilidad de los planes y mejorar las capacidades frente a emergencias. En algunas zonas, también se invitó a responsables de departamentos gubernamentales y empresas clave a participar en los simulacros. De esta manera, toda la industria ha podido recibir formación y ha sido beneficiada. El entrenamiento de sistema organizacional es un tipo de entrenamiento basado en planes de contingencias y diseñado para el personal de la sede de comando de emergencias en una entidad. Se forma al personal a través de la combinación de lectura, práctica y evaluación, poniendo énfasis en las prácticas. Este tipo de formación es más fácil de realizar, requiere menos inversión y suele obtener buenos resultados.

Del 23 al 27 de diciembre de 2016, el Centro de Gestión de Emergencias de la Academia Nacional de Gobernanza de China realizó por la primera vez un curso de capacitación para la sede de comando de emergencias de sistema organizacional de la provincia de Hebei. Los principales participantes fueron los responsables y el personal de la sede de Comando de Emergencias de Salud Pública de Langfang.

En el curso, se simuló una grave epidemia de enfermedades infecciosas en la zona de Langfang. A través de conferencias y ejercicios de simulación estática y dinámica, los aprendices se familiarizaron y dominaron las responsabilidades de cada puesto, los procesos, métodos y estrategias principales de la respuesta a emergencias. En este curso, los aprendices pudieron participar con su propia identidad gracias a la variedad de niveles, mientras que, en los anteriores, debido a que todos tenían niveles y puestos similares, solo podían jugar el rol de otra persona.

Este tipo de ejercicio expone de antemano los

posibles problemas que puede generar una emergencia y mejora efectivamente el mecanismo de la sede de comando. El curso de capacitación proporciona una plataforma de aprendizaje, comunicación y ejecución para los miembros de la sede, en la que diferentes niveles de personal se reúnen por la emergencia y junta sus inteligencias para este asunto nuclear, rompiendo las barreras funcionales entre los departamentos, logrando la interacción vertical y la comprensión entre diferentes niveles y departamentos. Este modelo de ejercicio es diferente que los simulacros reales, pero tiene un valor incluso más alto que ellos.

#### **4. Actualización y simulacro de los planes de contingencias**

Los planes de contingencias deben acompañarse con una gestión dinámica, de modo que puedan evaluarse, revisarse y simularse regularmente, adaptándose al desarrollo económico y social, el entorno y los factores que desencadenan las emergencias. Por otro lado, las instituciones gubernamentales, los mecanismos institucionales, las autoridades y el personal relacionado, incluso las leyes y regulaciones pueden ir cambiando a medida del tiempo. Tales condiciones requieren revisiones y actualizaciones oportunas, así como simulacros de los planes para que sean perfeccionados y convertidos en conocimientos y habilidades de los cuadros. Una vez determinado el plan, hay que implementar concienzudamente las normas de mecanismos institucionales, garantía de recursos materiales, procedimientos de respuesta, etc. Siempre se debe estar en el óptimo estado y ser preparado para cualquier tipo de emergencias.

La urbanización de China todavía está en proceso de rápido desarrollo, por lo que las emergencias convencionales y extraordinarias siguen siendo inevitables e incluso pueden ocurrir con frecuencia. El gobierno chino está completamente preparado para enfrentarse a esta situación. En 2018, hizo una reforma sistemática y radical sobre el sistema de gestión de emergencias. En función del ajuste y la optimización de

13 partes relacionadas con la gestión de emergencias, el gobierno estableció el nuevo Ministerio de Gestión de Emergencias.

En la actualidad, se ha cumplido los trabajos principales del establecimiento de entidades de gestión de emergencias tanto a nivel central como local, lo que proporciona una fuerte garantía organizativa para la prevención y la gestión efectiva de diversas emergencias.

El 29 de noviembre de 2019, el Buró Político del Comité Central del PCCh realizó el decimonoveno curso colectivo sobre el sistema de gestión de emergencias del país y el desarrollo de capacidades relacionadas.

El presidente, Xi Jinping, enfatizó durante el curso que “es necesario fortalecer la gestión de los planes de contingencias, mejorar el sistema e implementar las responsabilidades y medidas en todas las fases”. Con la implementación de los

planes de contingencias, la gestión de emergencias de China logrará constantemente nuevos éxitos para garantizar el desarrollo seguro y sostenible de las ciudades chinas.

## Referencias bibliográficas

Kang, S. (2016). *Construir ciudades armónicamente habitables y crear una nueva situación en la modernización urbana explicación del ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural Chen Zhenggao de los puntos clave del ‘Esquema’*. 14º reunión de informes del Tredécimo Plan Quinquenal. *Diario de Economía*, 11ª edición, 6 de mayo de 2016.



# **¿Fortalecimiento de la institucionalidad pública? Una mirada a un nuevo rol del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala**

# ¿Fortalecimiento de la institucionalidad pública? Una mirada a un nuevo rol del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala

**Investigador:**  
Caryl Alonso Jiménez<sup>1</sup>, Instituto Centroamericano de Administración Pública

**Recibido:** 04 de mayo de 2020

**Aceptado:** 21 de mayo de 2020

## Resumen:

Las siguientes notas repasan brevemente las etapas institucionales de la gestión pública en Guatemala a partir de las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras dos del siglo XXI. Aborda las dinámicas del cambio del paradigma del desarrollo de los años ochenta como el marcador sincrónico que sitúa los primeros años del INAP en el contexto de la modernización del Estado de Guatemala. Este ensayo no busca responder críticamente las interrogantes que plantea; tampoco busca convertirse en un diagnóstico administrativo, político y estratégico del INAP; sin embargo, si busca encontrar aquellas razones capaces de construir los motivos para una Agenda Institucional futura apegada los marcos originales de su creación.

## Palabras Claves:

INAP, Administración Pública, Gestión Pública, Políticas Públicas

## Abstract:

The following notes review the institutional history of the public management policies in Guatemala from the last two decades of the 20th century and the first two decades of the 21st century. It addresses the dynamics of the development paradigm shift of the eighties as the synchronous marker that places the first years of INAP in the context of the modernization of the State of Guatemala. This essay does not seek to critically answer the questions it raises; nor does it seek to become an administrative, political, and strategic diagnosis of INAP; however, seek to find those reasons capable of constructing the reasons for a future Institutional Agenda attached to the original frameworks of its creation.

## Key words:

INAP, Public Administration, Public Policies, Public Management.

<sup>1</sup> Investigador. Doctor en Política y sociología de la Universidad de Salamanca. Docente del ICAP en los Doctorados de Gestión Pública y Ciencias Empresariales; es docente de la Universidad de San Carlos de Guatemala, consultor en políticas y gestión pública.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_12](https://doi.org/10.35485/rcap78_12)

## 1. Introducción

Mirar el futuro siempre ha fascinado a la humanidad y más particularmente a quienes deciden, inciden y formulan visiones para derroteros que en general siempre o casi siempre dependen de la comprensión de variables que constituyen la incertidumbre en la coyuntura política, social y económica (Gallardo, 1990).

No cabe duda la tarea primigenia del INAP está vinculada sin lugar a dudas con la consolidación de la gestión pública como órgano técnico de la administración pública (Ley Orgánica del INAP) que busca instituciones fuertes, no solamente para el cumplimiento de sus competencias delegadas, sino en su capacidad para lograrlo.

Las siguientes notas, en la perspectiva actual y futura repasan brevemente las etapas institucionales de la gestión pública en Guatemala a partir de las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras dos del siglo XXI.

Aborda las dinámicas del cambio del paradigma del desarrollo de los años ochenta como el marcador sincrónico que sitúa los primeros años del INAP en el contexto de la modernización del Estado de Guatemala.

Reconoce que la primera etapa institucional experimentó importantes inflexiones dadas las circunstancias históricas que rodearon la transición del fin de la Guerra Fría y sus efectos en los procesos que dieron paso al retorno de la democracia institucional que inicia en 1986.

El surgimiento del INAP en 1980 resulta sorprendente por las razones que lo justificaron: crear una institución con la capacidad de convertirse en el órgano técnico de la administración pública; dotarla de la institucionalidad con rango legislativo y otorgarle la autonomía en funciones competenciales.

¿Fue el INAP la entidad creada con la intención de incidir en procesos de reforma institucional de la administración pública en Guatemala?

Al parecer nunca estuvo en la agenda de gobierno de ese entonces la pretensión de una entidad estratégica y tal como afirma Segura Trujillo en INAP (2011); *“en el gobierno central no existía mucha claridad sobre qué era lo que tenía que hacer el INAP”*. Sin embargo, el proyecto político militar de los años setenta en la institucionalidad pública agraria evidencia otro enfoque.

En ese momento histórico concurren acontecimientos cruciales como la crisis fiscal internacional que se tradujo en políticas denominadas de ajuste estructural<sup>2</sup> y en lo nacional, la intensificación de reclamos de transformación social que derivaron en cruentos procesos que la historia política contemporánea registra como los más violentos de Guatemala.

¿Qué razones determinaron la creación de una entidad con la capacidad legal y las competencias técnicas para fortalecer la institucionalidad pública del Estado de Guatemala? ¿Hasta dónde y cómo las diferentes fuerzas gubernamentales otorgaron el respaldo político para dotar al INAP de la fuerza y capacidad suficiente para incidir en la eficiencia institucional? ¿Fue la entidad autónoma que incidió en las velocidades del formato público que demandaba la modernización y la reforma del Estado?

Este ensayo no busca responder críticamente las interrogantes del estudio; tampoco busca convertirse en un diagnóstico administrativo, político y estratégico del INAP; sin embargo, si busca encontrar aquellas razones capaces de construir los motivos para una Agenda Institucional futura apegada los marcos originales de su creación.

2 Alineamiento de las políticas financieras internacionales promovidas por los organismos multilaterales orientadas a superar la crisis fiscal

## 2. El INAP frente al paradigma del cambio de los años ochenta

El año 1980 marca la inflexión histórica de Guatemala con escenarios altamente violentos, se produce internamente el enfrentamiento armado que extenderá reclamos de transformaciones sociales, políticas e institucionales que derivan en dinámicas que marcarán la historia como uno de los momentos más violentos que registra la historia nacional<sup>3</sup>

**Artículo 5º. OBJETIVO.** El INAP es el órgano técnico de la administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al sector Público y a la sociedad general.

(Decreto Legislativo 25-80, Ley del INAP)

Igualmente, a nivel internacional se impulsan medidas orientadas al alineamiento del modelo económico global en las que se extendió el retorno a la denominada modernización del Estado que buscó el retorno de las democracias constitucionales del continente latinoamericano. Esta ola de reformas no solamente implicaba devolver la democracia sino procesos para adecuar el Estado al nuevo modelo económico y al nuevo rol de las administraciones públicas, particularmente reducir el papel interventor para dejar las dinámicas económicas al mercado.

Resulta eventualmente irónico que en momentos de mayor auge de autoritarismo militar y donde la gestión y la economía giraban en torno a tendencias militares, se haya impulsado la creación de una entidad como INAP por decisión legislati-

3 En esta etapa se agudiza la llamada guerra interna que deriva en enfrentamientos urbanos y rurales con consecuencias trágicas para Guatemala, Ver Porras, G, (2009) Las huellas de Guatemala. 2 Edic. F&G Editores. Guatemala.

va con funciones que, vistas en la perspectiva de 40 años hacia atrás, constituyó la entidad con la autoridad suficiente para reconstruir o asesorar procesos institucionales del Estado.

Si bien la formación del empleado público provenía de experiencias a partir del Instituto Nacional de Administración del Desarrollo (INAD) creada en los años setentas y de la que destaca el Doctor José Monsanto, que fue esta la fuente más cercana que inspiró la creación en 1980 del INAP, con funciones y competencias vinculadas a convertirse en el ente asesor del Estado en materia administrativa y de recursos humanos en 1980.

¿Hasta dónde fue determinante la creación de INAP para los procesos de modernización y reforma del Estado? ¿Qué factores incidieron para limitar roles altamente técnicos en reforma administrativa, recursos humanos y asistencia técnica para procesos críticos del Estado? ¿Cuáles fueron aquellas barreras que limitaron la capacidad institucional para comprender las dimensiones de una entidad de vanguardia como el INAP para impulsar y asesorar las transformaciones estatales?

Para 1980 se extendía en América Latina la creación de entidades públicas orientadas hacia la formación de recursos humanos y estudio de la administración pública como uno de los factores de la modernización Estatal; sin embargo, excepto por la Fundación Getulio Vargas, de Brasil, entidad homologa del INAP que cuenta con el apoyo, jerarquía y dirección asesora del Estado, en esa línea ninguna otra entidad de América Latina alcanzó el nivel institucional y respaldo legislativo para su creación como el INAP de Guatemala.

Para comprender las grandes dinámicas del paradigma de las reformas institucionales, el ensayo reconoce tres etapas sustantivas del INAP en las que se impulsaron medidas institucionales en las que la variable a destacar es el nivel de respaldo político gubernamental a cada etapa, que no necesariamente destaca mayor o menor respaldo de gobierno alguno.

## **2.1. Etapa de la crisis fiscal y económica, gobiernos militares e implicaciones en la administración pública.**

Esta es la primera etapa del INAP en la que según Rivera (1981) concurren tres factores, una índole política, el país atravesaba por los momentos críticos del enfrentamiento armado interno, era gobernada por militares en todos los ámbitos de la vida nacional y se había abandonado el proceso de orientación de los años setenta hacia la planificación institucional con incidencia en el presupuesto.

El segundo, las tendencias internacionales del ajuste estructural que incidieron en el cambio del modelo de desarrollo: de la universalización de la oferta de servicios se pasó inmediatamente de la universalización de la demanda. El Estado iniciaba el proceso de reducción de coberturas en las áreas urbanas dejando paso a un modelo de mercado que asumía la oferta de servicios de salud, educación y transporte público.

El tercer factor, al quedar debilitado el Mercado Común Centroamericano (MCCA) que impulsaba la denominada teoría Cepalina de sustitución de importaciones la economía entró en pausa y de los vigorosos crecimientos del PIB de 7% impactaron en niveles por debajo del 1%. Guatemala iniciaba la salida el modelo desarrollista para entrar en modelos competitivos.

Estos tres factores están vinculados con un modelo de administración pública sin dirección en planificación estatal lo que provocó riesgos las coberturas de servicios de educación, salud, empleo, vivienda.

Irónicamente de esta etapa de gobiernos militares sobresalen la obra pública gigantesca como los edificios del Ministerio de Finanzas, Organismo Judicial y Palacio Justicia; el Puente sobre el Río Dulce en Izabal; la Represa de Chixoy entre otras.

El papel del INAP más allá de su creación, su presencia pasó inadvertida entre los funcionarios y dirigentes militares de gobierno. Sin embargo, constituyó la puesta en marcha de programas intensivos de formación de alto nivel en

dirección pública creando una masa crítica de profesionales inspirados en la administración pública, muchos con formación europea donde la experiencia del rol del Estado y la administración pública constituye hasta ahora visiones de desarrollo y bienestar social.

## **2.2. Etapa de reformas institucionales del INAP y posicionamiento de la agenda para el fortalecimiento de la administración pública.**

Esta segunda etapa ubicada los primeros años del Siglo XXI, que tal como afirma Aguilar Villa Nueva (2006); “la administración pública (...) se encuentra en unos tramos en reparación y otros en construcción”, en alusión a la urgencia de ordenar el rol de la administración pública en el nuevo siglo.

En esta etapa que el INAP se convierte en entidad estratégica para el alto gobierno. Se le otorga respaldo político y financiero estatal para convertirse en difuminador de las ideas de gestión y calidad gubernamental.

Esta etapa además reconstruye la estructura política del INAP y se nombran directores con el proyecto político institucional de recuperar los valores de gestión pública en el cumplimiento de la política gubernamental. Se destacan los siguientes factores estratégicos que confirman el respaldo político del alto gobierno:

- a. Aumento del presupuesto de funcionamiento e inversión, en esta etapa de adquieren activos propios (edificio de cuatro plantas ubicado en el boulevard los Próceres, zona 14 de ciudad de Guatemala, donde se encuentra actualmente).
- b. Recuperación de la presencia institucional del INAP en organismos internacionales como el ICAP, CLAD, INAP-España, PNUD.
- c. Recuperación de los programas de educación superior como licenciaturas, maestrías y programas de posgrado que abren las puertas a la oferta de formación ampliada.

## **2.3 Etapa del posicionamiento institucional hacia reformas claves del servicio civil y la gestión pública**

En esta etapa que se puede situar en el segundo decenio del siglo XXI dos grandes escenarios institucionales:

- a. El INAP queda institucionalmente abandonado por incapacidad o simple marginación de capacidad. Infortunadamente, deja de ser una entidad estratégica.
- b. Se crean ambientes que, si bien promueven cruces de comunicación con el alto gobierno, estas solamente corresponden a la regularidad de funcionamiento normal. El INAP parecía perder todo interés político institucional.

En esta última etapa, la Dirección del INAP reconstruyó un prisma alternativo para entender que la realidad gubernamental demandaba un nuevo escenario de interés para recuperar y reconstruir en espacios propios de moral e integridad del empleado público e impulso el denominado Programa Certificación del Empleado Público.

El Programa de Certificación en general es una iniciativa de formación masiva por vía presencial y digital que alcanzó en los últimos cuatro años a más de 20,000 empleados públicos.

Si bien el modelo derivó en un amplio, extenso y bien planificado marco de contenidos para la formación del Estado y su sistema de organización estos carecieron de valor real en procesos de oposición o demanda de empleo dentro de la administración pública, lo que eventualmente pudo poner en riesgo en el programa a no tener ninguna ancla real dentro de los intereses del empleado público.

Sin embargo, el programa de Certificación encierra en sí mismo un alto valor subjetivo y mística laboral, dado que por primera vez sus funciones, el resultado de sus actividades y su relación laboral conecta con todo el entramado institucional del Estado en una nueva relación Estado-ciudadano.

El Programa de certificación en general se convierte en el Buque Insignia de los servicios e incidencia institucional que amplias modelos de comunicación y articula nuevos espacios hasta ahora desconocidos en los programas de educación del INAP que pueden constituir en los siguientes años (2020-2025):

- a. Una masa crítica de empleados públicos que fortalecerán nuevas redes de gestores que demandaran espacios de crecimiento y carrera profesional que fortalecerá no solamente la credibilidad y confianza ciudadana sino abrirá las puertas a reformas legales del servicio civil.
- b. El desarrollo de dinámicas de demanda colectiva de empleados públicos. La articulación de los empleados públicos mediante sistemas de formación y redes de participación virtual constituyó sin valorarse aún, una de las principales defensas de la integridad del empleado público y esto obedeció a la estrategia de certificación que obligará a reconocimientos institucionales en el corto plazo.
- c. El impulso a nuevo marco de presencia territorial desde los enfoques desconcentrados para el impulso de programas estratégicos que incidieran principalmente en modelos de planificación territorial. La Gerencia del INAP puso en marcha dos escuelas regionales: las Escuelas Regionales de Administración Pública en la ciudad de Flores, Petén y en la ciudad de Quezaltenango.

## **3. Escenarios previsibles para la agenda institucional INAP**

Entre el retraso de la agenda de reformas institucionales hacia el fortalecimiento de la gestión institucional, dos son los hitos más importantes en la calidad del funcionamiento de la administración pública:

### **3.1. Incidir en el marco de las reformas de la administración pública.**

Más allá de la autonomía interna del INAP, una de las importantes acciones en las que su función quedó relegada fue la intervención en los procesos de reforma y modernización del Estado, particularmente en procesos institucionales de carácter administrativo.

El rol de INAP deberá, de acuerdo a las competencias establecidas en su Ley Orgánica generar un marco interinstitucional integrado por ON-SEC, Contraloría General de Cuentas y Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Finanzas para creación, modificación y ampliación de entidades públicas o procesos de reforma interna institucional.

Con especial atención en la Ley de Servicio Civil pues es la agenda con mayor retraso en la administración pública, que define las relaciones del ciudadano con Estado mediante sistemas de contratación laboral (Andrino, 2016).

### **3.2. Rector de los procesos de formación profesional.**

El INAP deberá establecer un marco regulatorio, que sin sacrificar la especificidad sectorial, transversal, departamental y municipal, defina planes que respondan a las orientaciones institucionales públicas y énfasis gubernamentales.

Ello permitirá crear programas de formación profesional vinculado no solamente con el marco de los énfasis gubernamentales, sino de metodologías que extiendan la nueva pedagogía política (Rodríguez, 2011) en principalmente de marcos supranacionales como la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No se tratará de centralizar los programas de formación, sino ampliar una red supervisada y regulada de programas de formación buscando adecuar un hilo homogéneo de formación. Para ello se prevé la construcción de la red de coordinación con universidades y entidades de formación especializada para la oferta de programas.

### **3.3. Evaluación de las reformas administrativas internas de las entidades públicas y autónomas del Estado de Guatemala.**

Actualmente las unidades administrativas y financieras de las diferentes dependencias sectoriales se encuentran en procesos de adaptación y adecuación para ampliar, posicionar y mejorar los servicios públicos.

Hasta ahora, excepto por estudios externos de contratación privada, el INAP no cuenta con servicios de evaluación y diagnóstico de las capacidades institucionales de las entidades públicas para establecer, medir o anticipar riesgos en limitación de prestación de servicios o simplemente medir calidad, principio de proporcionalidad y oportunidad de servicios públicos.

### **3.4. Participación en los programas de cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

La preparación de un nuevo marco de planificación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los ODS en Guatemala depende en gran parte de sistemas de formación y modelos control de información. El INAP tiene la capacidad legal de generar mediante sistemas de coordinación con entes académicos y especializados la formación y capacitación para alcanzar las metas parciales y finales.

### **3.5. La conformación del tanque de pensamiento estratégico del Estado: La investigación, publicación y orientación en las buenas prácticas de gestión pública.**

Producir pensamiento en gestión pública y visiones estratégicas de corto, mediano y largo plazo debe constituir una de las funciones que posicionaría al INAP como el tanque de pensamiento con capacidad de aportar al alto gobierno e instituciones sectoriales, territoriales y

municipales, orientación estratégica futura, fundamentalmente para los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

## **4. Conclusiones**

La construcción de una agenda futura del INAP más allá de sus funciones y competencias delegadas en su marco legal se encuentran determinadas por las velocidades de la agenda del gobierno 2020-2024, las intencionalidades políticas de los diferentes decisores de alto nivel y la última instancia de las intensidades reales de sus autoridades para incidir en las dinámicas institucionales del Estado de Guatemala.

En ese marco, en el presente ensayo y como resultado de la trayectoria institucional del INAP durante las primeras dos décadas del siglo XXI y desde perspectiva futura se concluye que para construir la agenda institucional futura deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

### **4.1. Capacidad vinculante en procesos de reforma y modernización de la gestión pública institucional del Estado.**

Si bien el Capítulo II, Artículo 5 le otorga capacidades para actuar como el ente asesor del Estado en la modernización administrativa de las entidades públicas, la agenda prioritaria del INAP deberá destacar cuatro acciones:

- d. Establecer un acuerdo para coordinar la mesa técnica del diagnóstico institucional de la administración pública que incluya las reformas a Ley del Servicio Civil.
- e. Devolverle la capacidad de emitir opinión respecto a las reformas administrativas de las diferentes dependencias estatales.
- f. Creación del sistema de certificación del empleado público como instrumento para la selección y promoción en línea a la carrera administrativa.
- g. Impulso al programa nacional de evaluación de capacidades para puestos públicos que permita clarificar los sistemas de contratación mediante capacidades académicas.

### **4.2. Elevar su competencia a la rectoría de formación de los recursos humanos de la administración pública.**

Para asegurar que la formación profesional del empleado público responda a los énfasis e interés del Estado de Guatemala, se deberá devolver con respaldo del alto gobierno la competencia y autoridad suficiente para la rectoría en la formación de empleados públicos.

### **4.3. Ente asesor y técnico en procesos de decisión administrativa.**

La agenda institucional del INAP deberá construirse sobre la base de las funciones que la Ley Orgánica le otorga, debiendo generar los vínculos con la agenda de políticas gubernamentales buscando establecer la coordinación técnica que permita fortalecer y ampliar de manera eficiente los alcances y resultados institucionales del Estado y Gobierno de Guatemala en materia de reformas administrativas, evaluación de avances en políticas, diagnósticos institucionales y formación especializada del capital social del Estado.

### **4.4. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030.**

El INAP no solamente es la entidad con la capacidad para desplegar procesos de asistencia y formación técnica sino, puede generar un modelo estratégico para un plan de compromisos territoriales que involucren la estrategia de cumplimiento de compromisos nacionales en materia de la agenda 2030 de los ODS.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a partir del Consejo Nacional (CONADUR) pasando por todo el marco general de consejos regionales hasta los comunitarios son el principal potencial para asegurar procesos que se extiendan a nivel territorial.

La estrategia consistiría en ampliar un gran marco de acuerdos interinstitucionales a nivel de

universidades tanto nacional y como privadas para establecer un Plan de Seguimiento para el cumplimiento de los ODS lo que permitirá por primera vez en la historia de Guatemala el involucramiento horizontal.

#### **4.5. Recuperación económica y fortalecimiento institucional pos COVID-19.**

Igualmente, el INAP deberá convertirse en uno de los tanques de pensamiento para apoyar al alto gobierno (Presidencia de la República y Ministerios de Estado) en el estudio y propuesta del Plan de Recuperación económico social de Guatemala en la etapa pos crisis del COVID-19.

#### **Referencias bibliográficas**

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. 1ra. Edic. Fondo de Cultura Económica. México.
- Andrino, J. (2016). *Servicio Civil de Guatemala*. Serviprensa. Guatemala.
- Alonso, C. (2011). *La coordinación como instrumento de política*, capítulo V. Territorialización de Políticas Públicas. AECID-DEMUC. Costa Rica.
- Alonso, C. (2014). *Los avatares de la modernización del Estado y sus implicaciones en la reforma de la administración pública: 1986-2010*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Alonso, C. (2015). *Modernización y reforma de la administración pública*. Año 4. Edición 80. Septiembre 2015. Revista Análisis de la Realidad Nacional. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Burky; Perry (1998). *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma Institucional*. Banco Mundial. Washington.
- Burky et al, (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. BIRF. Washington.
- Guerra-Borges, A. (2006). *Guatemala, 60 años de historia Económica*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- CEPAL. (2018). *Guía metodológica para la implementación de la Agenda 2030 en ALC*. Comisión Económica para América Latina. Santiago, Chile.
- COPRE. (2007). *Política de modernización del Estado*. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.
- COPRE. Presidencia de la República de Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (1968). Decreto Legislativo Número 1748 Ley del Servicio Civil, promulgado el 2 de mayo de 1968
- Congreso de la República de Guatemala. (sf). Decreto Legislativo Número 25-80 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública
- Congreso de la República de Guatemala. (sf). Decreto Legislativo Número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo.
- FLACSO. (2013). *Guatemala Historia reciente 1954-1996. Proceso Político y Antagonismo Social*. Tomo I Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Guatemala.
- Gallardo, H. (1990). *Ánalisis de coyuntura, fundamentos de formación política*. Colección Universitaria. DEI. San José. Costa Rica
- Guerrero, H. (1997) *Principios de administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- INAP. (2011). *Una mirada al INAP hasta el 2011*. Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala. Naciones Unidas.
- (2018). *Informe sobre el 17 periodo de*

- sesiones (23 a 27 abril 2018 Comité de expertos en Administración. Comité de expertos en Administración Publica. Consejo Económico y Social
- Porras, G. (2009). *Las huellas de Guatemala*. 2 Edic. F&G Editores. Guatemala.
- Rodríguez, J. (2011). *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Editorial Novum. México.
- Rivera, A. (1981). Notas sobre la evolución histórica del sector público de Guatemala. Revista Centroamericana de Administración Pública (1): 89-126. 1981 Costa Rica. [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/1/PORT\\_1.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/1/PORT_1.pdf)
- Roca, C. (2011). *Estrategia para la Modernización del sistema de servicio civil de Guatemala*. Banco Interamericano de Desarrollo-FUNDESA. Guatemala.



# **Programa de Innovadores de Gobierno: Los retos de la nueva gestión pública en Argentina**

# Programa de Innovadores de Gobierno: Los retos de la nueva gestión pública en Argentina

Investigador:  
Gonzalo Damián Macco<sup>1</sup>

Recibido: 19 de marzo de 2020

Aceptado: 21 de marzo de 2020

## Resumen:

Recientemente en la apertura de las sesiones ordinarias celebradas el 1ro de marzo del 2020, el presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, anuncio entre otras medidas, que va a lanzar “un concurso nacional para conformar un cuerpo profesional, estable y creativo entre los mejores empleados públicos y entre los jóvenes de todo el país con vocación de incorporarse al servicio civil, para que estén en condiciones de impulsar cambios significativos en el Estado Nacional”, denominado, en principio, “Programa de Innovadores de Gobierno” el cual está inspirado en la experiencia que comenzó durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en 1983, al cual llamo “Cuerpo de Administradores Gubernamentales”. En esta oportunidad, y atento a los cambios realizados desde ese entonces, va a tener como finalidad “dotar a ese cuerpo profesional de un conocimiento de vanguardia a nivel mundial, con las mejores herramientas tecnológicas, que se movilicen para promover cambios de calidad en el sector público”. El presente artículo, tiene como objetivo general determinar cuáles fueron las razones por la cual el actual mandatario decide retomar la creación de tal instituto frente al fracaso del SINEP, instalado en el año 2008.

**Palabras clave:** Innovación - Alta Dirección Pública- Administradores Gubernamentales

## Summary:

Recently at the opening of the ordinary sessions held on March 1, 2020, the President of the Argentine Republic, Alberto Fernandez, announced among other measures, that he is going to launch “a national contest to form a professional, stable and creative body among best public employees and among young people across the country with a vocation to join the civil service, so that they are in a position to promote significant changes in the National State ”, called, in principle, “Government Innovators Program ”which is inspired in the experience that began during the government of Raúl Alfonsín, in 1983, which I call “Corps of Government Administrators”. In this opportunity, and attentive to the changes made since then, it will aim to “equip this professional body with cutting-edge knowledge worldwide, with the best technological tools, that are mobilized to promote quality changes in the public sector ”. This article has the general objective of determining what were the reasons why the current president decides to resume the creation of such an institute in the face of the failure of SINEP, installed in 2008.

**Key words:** Innovation - Senior Public Management - Government Administrators

<sup>1</sup> Abogado. Magister en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Adscripto a la cátedra de Derecho Constitucional II (DDHH) de la Facultad de Derecho de la misma universidad y asesor de la SCA de la Secretaría de Gobierno de Trabajo de la Nación.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_13](https://doi.org/10.35485/rcap78_13)

# 1. Encuadre teórico. La Historia de la Alta Dirección Pública en la Administración Pública Nacional de Argentina.

Los autores, al introducirse en la literatura de la alta dirección pública en Argentina, toman como punto de partida el regreso de la democracia en el año 1983, época en la cual comenzaron una serie de cambios que impactaron significativamente en la organización del estado. El gobierno del entonces presidente Raúl Alfonsín logra impulsar una de las principales iniciativas de reforma del servicio civil que persiste hasta la actualidad, aunque de manera residual, que es el Cuerpo de Administradores del Estado, inspirado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia, “El saber de las artes de gobierno y del funcionamiento del aparato administrativo del estado tomaba un lugar preponderante como recurso de poder para democratizar y modernizar la administración pública y sus interacciones con la sociedad” (Pulido, 2005, p.2).

Con el decreto 3687 del 23 de noviembre de 1984 se dio origen al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que originariamente consistió en la creación de un nuevo régimen de empleo público, caracterizado por un sistema objetivo y transparente de competencia abierta y evaluación regulares y por la existencia de actividades de formación organizadas en todos los niveles (Oslak, O., 1993, p.4).

Este grupo de profesionales, reunían las siguientes características, que conforme la autora (Pulido, 2005), podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Pertenencia a un cuerpo de estado, donde su formación teórica y práctica se realiza dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Génesis democrática: su misión era constituirse en agentes de cambio de una administración democrática; y para lo cual era

fundamental reclutarlos teniendo en consideración el pluralismo ideológico.

- Formación común en función y gestión pública: ingresando por concurso público, y posteriormente aprobando la carrera correspondiente al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que tenía una duración de entre 24 a 36 meses y finalizaba con una pasantía en una organización pública.
- Formación como “especialistas cuya especialidad será la función pública”.
- Aprobados los requisitos del PROFAG, existía la suscripción de un compromiso formal de prestar servicios por lo menos por 6 años.
- Rotación periódica por diferentes dependencias, con una duración máxima de 3 años.
- Gozan de un escalafón específico.
- Dependencia política, que en un principio no podía ser inferior a subsecretario y en la actualidad es el Jefe de Gabinete de Ministros a través de una coordinación general, mientras que la dependencia funcional depende del organismo en el cual prestan servicios.
- Funciones superiores de planeamiento, asesoramiento, investigación, conducción y coordinación en organismos del PE nacional.
- Capacitación continua y generalizada como un requisito de la carrera; Diversidad disciplinar: los integrantes del cuerpo de administradores gubernamentales provienen de las 43 carreras de grado universitario en diferentes proporciones, siendo en su mayoría ingenieros y abogados.

Reunidos todos estos puntos, se pretendió crear una masa crítica de jóvenes administradores altamente formados y motivados, generándose de este modo un nuevo estilo de gerenciamiento del estado nacional.

No cualquier profesional podría formar parte de esta “élite de administradores” sino que tenían que ser argentinos, con una edad máxima de 35 años, reunir los requisitos básicos para ingresar a la administración pública, y estar graduado en una carrera que tuviera una duración mínima de 4 años.

Sin embargo, esta creación de cuerpo de administradores gubernamentales perdió regularidad, produciéndose 4 llamados, el primero en el año 1985 y el ultimo en 1993, no alcanzando a formarse la masa crítica planificada como para realizar el cambio sistemático que la administración pública requería (Pulido, 2005).

Durante el gobierno de Carlos Menem se instala el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) creándose una serie de funciones ejecutivas congruentes con las funciones esperadas para la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA. Con el SINAPA solamente se podía acceder a estas funciones ejecutivas, por medio de concursos públicos, y reuniendo determinados requisitos especiales y generales dependiente del cargo. Así, el SINAPA tuvo su mayor grado de implementación entre 1993 y 1999, periodo en el cual se cubrieron, no solo cargos simples (6542) sino también funciones ejecutivas (1510); sin embargo, a finales del segundo gobierno de Menem, esta modalidad se fue debilitando (Dieguez, G. y Zuvanic, L., 2016, p.3).

Con el cambio de gobierno en 1999, (Presidencia del Dr. Fernando De La Rúa) se habilitó mediante la sanción de la ley 25344 art. 5 a desplazar a todos los directivos públicos con cargos ejecutivos de los tres primeros niveles de la carrera administrativa, lo cual generó un borrón y cuenta nueva de todo el sistema. Como era de esperar, cuesta mucho lograr independizar a los altos directivos de la administración pública de las influencias políticas, sea por cuestiones de desconfianzas personales, o por estar colonizados por funcionarios acostumbrados a la libre designación de los altos directores (neopatrimonialismo).

Durante este corto periodo (10 de diciembre de 1999 – 21 de diciembre de 2001) el sistema de selección para los cargos con funciones ejecutivas continuó siendo vulnerado mediante la utilización de designaciones transitorias en cargos que deberían ser concursados públicamente con base en criterios de mérito (Chudnovsky, M., 2017, p. 26).

El ingreso al gobierno de Néstor Kirchner, mejoró esta situación; para el año 2003 el 56 % de los puestos de directores nacionales, generales y simples, fueron asignados de acuerdo a las reglas del SINAPA, mientras que un 20% seguía vacante y un 24% había sido designado por medios transitorios (Chudnovsky, M., 2017, p.25). La Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), intenta mejorar el SINAPA, y en consecuencia la Alta Dirección Pública Nacional, siendo en el año 2008, donde se reemplaza el SINAPA por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el cual intentó revitalizar el sistema de carrera para los directivos públicos, e incorpora el régimen de jefaturas para los departamentos.

Los cambios que introduce el SINEP son los siguientes (Dieguez, Gonzalo y Zuvanic, Laura, 2016. P. 3):

- Se mantiene la estabilidad funcional de los 5 años y se elimina la posibilidad de prórroga de dos años.
- Disminuye (n) los niveles de criticidad de 5 a 4.
- La elección del candidato puede ser por tercera o por sistema de mérito cerrado.
- El suplemento salarial de la FE pasa a ser remunerativo y bonificable.
- Se integra como causal de remoción la redefinición de la estructura organizativa.
- Se mejora la relación de equidad salarial entre el nivel más bajo y el más alto.
- Integra el proyecto de gestión en la etapa de selección.

Del SINEP (2008), se desprende que actualmente tenemos 4 niveles que integran la alta dirección pública:

- Función Ejecutiva Nivel 1: Dirección Nacional
- Función Ejecutiva Nivel 2: Dirección de Primera Apertura
- Función Ejecutiva Nivel 3: Dirección de Segunda Apertura
- Función Ejecutiva Nivel 4: Coordinación General, Regional o Temática

Es importante en este punto resaltar que no existen características que identifiquen a las funciones ejecutivas en los diferentes ministerios. Es decir, queda al arbitrio del Ministro de turno, determinar cuándo decide armar su estructura organizativa determinar el nivel que le brinda a cada una de las direcciones. No existe una norma general que disponga, a modo de ejemplo, cuáles son las funciones de la dirección nacional, o de la dirección de primera apertura. Al asumir el Presidente Ing. Mauricio Macri, se produce una crisis institucional atenta que habían transcurrido más de 10 años de un gobierno con idéntico color político.

En primer lugar, porque fue recurrente no diferenciar entre el alto gobierno con la alta dirección pública; es el propio gobierno quien en ciertas ocasiones cuando hace referencia a disminuir el rango de subsecretarías a dirección empieza a transitar esta fina línea que esta creada en nuestro país. Además, cuando se toma la decisión de congelar los sueldos del personal político del gabinete nacional, se incluyen dentro de los mismos, a los miembros de la alta dirección pública.

Siguiendo con estos lineamientos, en ese momento histórico, la alta dirección pública estuvo constituida por funcionarios “afines” o seleccionados transitoriamente por el gobierno y de manera excepcional, sin cumplir con los requisitos previstos por la normativa vigente.

En este contexto precisamente es donde entra el juego entre el mérito y la confianza; o designamos funcionarios afines a la gestión la que integren la alta dirección pública, en incumplimiento de la normativa vigente, o nos acercamos a las disposiciones legales y cumplimos con la legislación. Sin embargo, esta tensión como hemos visto no es actual, sino que data de largo tiempo.

Así, en el 2015, el presidente Macri asume y plantea como eje de su gestión una reforma de la carrera, de la capacitación y de nuevo, de la alta dirección pública. de hecho, crea el ministerio de modernización, elevando a rango ministerial las funciones que antes dependieran de la JGM.

Sin embargo, a la hora de asumir el gobierno, los funcionarios políticos nombran a todos los cargos directivos por excepción al concurso, generando un problema, que debieron enfrentar ellos mismos (Chudnovsky, Mariana, 2017, p. 30).

Según datos del CIPPEC, en el año 2015 la modalidad de designación de la alta dirección pública de forma transitoria, equivalía a un 94% mientras que el 6% restante era de designación permanente. En el 2016, el 97% de las designaciones de la alta dirección pública fueran realizadas de forma transitorias y solo un 3% corresponde a designaciones permanentes. En el año 2017 solo el 2% de los directivos públicos se encontraban designados bajo la modalidad de planta permanente (Gasparin, J. y Dieguez, G., 2018).

El 29 de agosto del 2017, la Secretaría de Empleo Público dependiente del entonces Ministerio de Modernización (posteriormente denominada Secretaría de Gobierno de Modernización), dicta la resolución Nro. Resolución 82-E/2017, que entre sus considerando dispone que “a fin de jerarquizar la Alta Dirección Pública y de contribuir al desarrollo de las capacidades institucionales de la Administración Nacional, se considera necesario establecer un procedimiento de selección por mérito en base a competencias de dirección para las funciones ejecutivas”, y es por ello que en su art. 1 dispone que ARTÍCULO 1º.- Apruébese el “Régimen de Selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva” para el personal encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098 del 3 de diciembre de 2008 y modificatorios que como Anexo (IF-2017-16221163-APN- SECEP#MM) forma parte integrante de la presente Resolución, el cual ya fue desarrolla en el marco normativo.

Asimismo, tenemos que mencionar que la misma Secretaría, publica en el boletín oficial de fecha 27/2/18, la resolución 20/2018, la cual en su ARTÍCULO 1º dispone: Apruébese el “Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas” del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (Si.N.E.P.) homologado por el

Decreto N° 2098 de fecha 3 de diciembre de 2008 y sus modificatorios y complementarios previstos en los artículos 6° y 7° de la Ley N° 27.431 que como Anexo I (IF-2018-08322280-APN-SECEP#MM) forma parte integrante de la presente resolución" es decir, que dictan una resolución, que dispone un procedimiento especial para la designación transitoria de cargos con funciones ejecutivas (alta dirección pública), confirmando no solo la transitoriedad de las designaciones, sino que además, y con una informe circunstanciado de las aptitudes, capacidades, antecedentes profesionales o de experiencia laboral con que cuenta el postulante para acreditar el requisito de idoneidad para ejercer el cargo, se lo puede exceptuar de cumplir con los requisitos previstos por el art. 14 del SINEP.

Es decir, el gobierno reconoce y considera necesario llamar a concursos públicos para ocupar los cargos de Dirección, pero mientras tanto, reglamenta las designaciones a dichos cargos de manera transitoria, para evitar la arbitrariedad que existía antes de su gestión; el gobierno es consciente en que son sabemos que son necesarios los concursos, pero también sabemos la demora que ello puede llevar, como además la planificación previa para generar cada uno de los perfiles necesario.

A días de finalizar su mandato, el expresidente Ing. Mauricio Macri dicta un decreto donde se establece un nuevo sistema de alta dirección pública, en el cual se manifiesta que es acorde a los nuevos estándares internacionales, y que surge de la experiencia recogida; pero al analizar la normativa podemos observar algunas incongruencias con lo mencionado:

En primer lugar, se disminuyen los requisitos, ya que deja de exigirse que tengan posgrados para poder concursar, bastando con un título de grado;

En segundo lugar disminuye la experiencia laboral posterior a la titulación a un año;

Deja al arbitrio de la autoridad competente la exigencia de especializaciones "cuando la posición" lo requiera.

Es decir, como podemos observar reducen los requisitos para acceder a los cargos de alta dirección pública, en lugar de incrementarlos. También se otorga cierta estabilidad y un derecho a indemnización, que fue oportunamente criticado por los gremios nacionales.

Con el ingreso al gobierno del actual presidente Alberto Fernandez, dentro de sus primeras medidas se eliminó este nuevo sistema, por lo cual la implementación del mismo fue nula, ya que ningún concurso se realizó en esos términos.

## **2. ¿Por qué surge la necesidad de crear un Programa de Innovadores del Estado?**

En primer lugar es fundamental afirmar y reconocer que todos los procedimientos para constituir una verdadera Dirección Pública en Argentina han fracasado. Y ese fracaso se manifiesta en la forma de selección: se establece un procedimiento determinado, pero al momento de realizar dichos nombramientos se omite el mismo y se designan discrecionalmente.

Actualmente, todos los cargos de la alta dirección pública que eran ocupados por funcionarios designados de forma transitoria son reemplazados por nuevos funcionarios, también designados en forma transitoria y sin cumplir en muchos de sus casos los requisitos mínimos y desactualizados establecidos por la legislación vigente.

Podríamos decir que existe un acuerdo implícito entre los diferentes partidos políticos, en ocupar los cargos de la alta dirección pública, por funcionarios afines a la gestión y no por profesionales seleccionados meritocráticamente y por concursos abiertos.

Diversos autores, se han manifestado dando su opinión respecto a la causa de esta situación de excepcionalidad, siendo cuatro de ellas desarrolladas por el Dr. Alberto Bonifacio en su tesis doctoral:

## **2.1. Primera Hipótesis:**

Las dificultades de institucionalizar un régimen sustentable para la alta dirección pública profesional tienen su origen en la acción combinada de los rasgos que predominan en la cultura política y el tipo de diseño adoptado por el régimen.

En la opinión de los stakeholders (partes interesadas), incluyendo expertos, gremialistas y funcionarios (Bonifacio, 2015), el Régimen de Funciones Ejecutivas no debió haber incluido Direcciones Nacionales o Generales, manteniéndolas fuera de la carrera administrativa para que esos cargos sean ocupados según criterios de libre designación y remoción por las autoridades superiores, debido a que las prácticas tradicionales han sido ocuparlos con personas de confianza. En cambio, al habérselos incluido, tanto en el SINAPA como en el SINEP, se produjo una reducción de la cantidad de los puestos de designación discrecional. Esta realidad, lleva a decir a Ferraro (2006,) que “Los políticos de Argentina no confían en los funcionarios públicos de carrera (...) más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reducirlos paulatinamente en su número (a menudo, las tres alternativas).”

Irene Castagni, Horacio Cao, Maximiliano Campos Rio, Sergio Agoff, apoyan esta tesisura.

## **2.2. Segunda Hipótesis:**

La reforma de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA acorde con los principios de la profesionalización fue el resultado de la conformación de una coalición promotora que se sostuvo a lo largo de una década.

La hipótesis se basa en asignar relevancia a la coalición promotora conformada en el origen del proceso de reforma del Estado que se lleva a cabo en la presidencia de Menem, que le dio sustento y viabilidad a la reforma del servicio civil que introdujo el régimen de cargos con funciones ejecutivas para la alta dirección pública.

La larga duración del gobierno promotor que dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación (1991-1999).

Para Sabatier, cuanto más alto es el consenso requerido mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas. En la revisión del marco, agrega Sabatier, (p. 217) un acápite con los recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas: a) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; b) opinión pública (encuestas que muestran apoyo y apoyo del público); c) información relativa a la gravedad y a las causas del problema y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas; d) grupos movilizables, público atento que comparte sus creencias para involucrarse; e) recursos financieros y, f) liderazgo hábil que puede crear una visión atractiva para una coalición.

Estas condiciones se encontraban presentes en el origen y en el desarrollo del proceso de la política. Así, los gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999), en la determinación de la política de reforma de la carrera administrativa, contó con el apoyo empresarial constituido en una “Fundación para la Modernización del Estado”, con la asistencia financiera de los organismos internacionales, la intervención combinada del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Función Pública en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) y la participación del más poderoso de los sindicatos de trabajadores estatales (UPCN).

Finalmente, los mismos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fueron parte del proceso de formulación e implementación de la política.

Un indicio objetivo de debilitamiento de la coalición se manifiesta cuando, hacia la mitad de la década, se abre paso la flexibilización laboral habilitando la contratación sin relación de empleo en el sector público (Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional N° 24.447 y Decreto

reglamentario 92/95), sin que los actores de la coalición promotora interpongan voto alguno a este significativo cambio de orientación.

La interrupción del funcionamiento del régimen y el comienzo de las designaciones transitorias se explicaría entonces por la desarticulación de la coalición promotora que viabilizó la profesionalización de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, lo que a su vez evidenció la ausencia de un consenso transversal necesario para convertirla en una política de Estado. La discontinuidad no fue resultado de una política sustentada en un nuevo sistema legal, porque se mantuvo el anterior, consagrándose el principio de la excepción en la regla de designar a los directivos públicos mediante procesos abiertos de selección. De esta manera, las designaciones de los altos cargos pasaron a tener el carácter de “políticas”.

### **2.3. Tercera hipótesis:**

La hipótesis siguiente se basa en los argumentos de Grindle (2009) sobre el papel de la brecha de implementación en la eficacia de las políticas públicas.

Para la autora, la brecha de la implementación alude a la disparidad que existe entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta, y observa como dificultad la excesiva valoración que en América Latina se le da a la existencia legal y formal de la política pública, que si bien es importante no asegura que la política efectivamente se ejecute.

### **2.4. Cuarta hipótesis:**

Algunos procesos causales y resultados tienen lugar lentamente porque son incrementales; simplemente les toma tiempo producirse.

La reforma profesionalista del régimen para la alta dirección pública inició un trayecto que, no obstante, la suspensión de los procesos selectivos estableció como umbral una arquitectura normativa que se profundizó mediante cambios incrementales que podrían materializarse en el futuro como referencial de dicho régimen.

Los procesos de devenir lento pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y por lo tanto pueden ser necesarios varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave.

### **2.5. Quinta Hipótesis:**

En esta quinta hipótesis, entendemos que nunca existió un acuerdo interpartidario para lograr generar una política de estado en cuanto a la modernización del gobierno. La propuesta consensuada que apunte a crear una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA diferenciada del servicio civil, cuyo objetivo central fuese la gestión estratégica en el Estado no existió en nuestro país. Los ítems que me llevan a esta conclusión son:

En primer lugar, tanto el SINAPA como el SINEP, reglamentan el servicio civil y la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA en el mismo cuerpo legal, aplicándoles las mismas normas, sin realizar distinción alguna, cuando ya sabemos que cumplen diferentes funciones y el ejemplo más cercano de Chile lo reglamenta por medio de una misma ley, pero con diferentes capítulos.

En segundo lugar, y no menos importante jurídicamente, el SINEP fue creado por un decreto presidencial, no existió tratamiento legislativo para reglamentar la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA como ocurre en el país vecino de Chile, que una ley crea una normativa para la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.

Sin embargo, como sabemos, la implementación y la creación de un cuerpo verdaderamente legal requieren cambios más profundos. No refiriéndose específicamente a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, Egaña sostiene que la profesionalización de la función pública tiene aún un largo camino por recorrer, requiere un cambio cultural de envergadura, tanto o más importante que las adecuaciones legales y los arreglos institucionales o de política pública, así como incrementar el interés por este proceso de parte de los po-

líticos, de los actores económicos y del mundo académico. Regina Pacheco afirma que el sentido de la profesionalización tiene que abarcar el compromiso de todos los actores públicos -dirigentes, gerentes y funcionarios- en la mejora del desempeño de las organizaciones públicas y en la obtención de resultados concretos para la población, por medio de una gerencia eficaz, ética y coherente, según los diversos niveles de responsabilidad donde flexibilidad y mérito pueden y deben ser conjugados.

A estos conceptos los podemos adaptar fácilmente a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA el cambio comienza cuando los diferentes grupos gobernantes, logren comprender la verdadera ventaja de tener una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, legítimamente constituida y altamente capacitada, ya que no contando con esto, no vamos a lograr una gestión pública acorde a las nuevas demandas de la sociedad, lo cual requiere funcionarios eficaces, eficientes, y que sean consonantes con los desafíos del siglo XXI.

Con la reglamentación para los concursos de ingreso a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA en el año 2007 comenzó a tener vigencia nuevamente el tema de la selección de los miembros de la alta dirección pública, pero tiene aún un largo camino por recorrer. Necesitamos que se de tratamiento legislativo, para que, de este modo, diferentes actores políticos, puedan discutir sobre la importancia de contar con una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Nacional imparcial y que trascienda los cambios de gestión. De este modo, estaríamos frente a un avance fundamental en la modernización y profesionalización del servicio público. No es necesario que dichos cambios se realicen de forma total y acelerada, sino que progresivamente con el transcurso de los años como ocurrió en el país vecino (Chile), modificando las estructuras internas para lograr que los cargos de mayor confianza (llámese Directores Nacionales) sean los últimos en concursar. Es más, consideramos oportuno y coincidimos con lo manifestado por Maximiliano Campos Ríos (2017) "Quizás, una regulación más flexible que permita designar a la mayor parte de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA de manera merito-

crática y al resto políticamente -posiciones que requieran personas de confianza de los funcionarios- pueda aplicarse más fácilmente".

Es menester aclarar que sería muy ingenuo de nuestra parte creer que por no existir una ley en nuestro país que reglamente la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA la misma no existe, pero, al darle tratamiento de ley, no hay dudas que la importancia es otra; los diferentes bloques que integran el congreso forman parte de la discusión, dialogan, proponen diferentes formas que creen que tendría que estar conformada la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, la manera de elección de dichos funcionarios, el perfil, entre otros.

Si bien no hay una política de Estado que perdure en la Argentina en cuanto a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, si existe "un acuerdo que hace mas de 30 años une a la dirigencia del país: congelar la carrera pública, degradar los concursos e ignorar el requisito de idoneidad de la función pública y la autonomía administrativa del estado".

Eduardo Salas, en forma similar, entiende que existe una "falta de consenso entre los actores políticos partidarios para dotar de garantías de concursos imparciales", siendo necesario un mayor consenso político, y diferenciar entre cargos de puestos y el régimen de personal de confianza.

## 2.6. Sexta Hipótesis:

El neopatrimonialismo y la función pública. Gerardo Sanchis Muñoz, define al mismo, como "la captura del estado por parte del gobierno para fines particulares", y este neopatrimonialismo se manifiesta de tres maneras, siendo una de ellas "la usurpación de los cargos públicos de planta permanente, que consiste en el desplazamiento sistemático de los funcionarios públicos de carrera capacitados, que aplican normas y procedimientos y cuyas decisiones buscan ser imparciales, compartidas y controladas, por sujetos cuya finalidad es limitarse a responder "órdenes políticas".

"A mi pensar, este neopatrimonialismo, que como sabemos se viene dando en nuestro país desde larga data, y sobre todo "la cooptación ge-

neralizada de los cargos estatales de la era de Nestor y Cristina Kirchner (2003-2015), obligó a la coalición triunfante “Cambiemos” a efectuar un reemplazo generalizado, que produjo una cifra de 8.000 nuevos nombramientos, la cual es demasiada elevada para un cambio de gestión; siendo la gran mayoría de los nombramientos realizados en cargos irregulares, o en funciones reservadas para la planta permanente, a los que debiera accederse por carrera administrativa, escuela de formación o concurso público, y no habían sido realizados de tal manera”.

Sanchez Muñiz, explica, siguiendo a Coutinho, el vínculo de la presidencia institucional con la burocracia, la carrera administrativa y los cargos gerenciales. Observa que los mecanismos previstos por el sistema de carrera en la presidencia institucional fueron vulnerados progresivamente, y que la cantidad de funcionarios designados en cargos “ejecutivos” por mecanismos de excepción y sin cumplimentar los requisitos del sistema en las unidades políticamente más sensibles se volvió frecuente.

Agrega que la aplicación del sistema de concursos para los cargos con funciones ejecutivas a veces respetó las formas, pero la independencia y transparencia del proceso han sido bastante cuestionadas, aún cuando la norma otorga discrecionalidad al funcionario político tanto en las estructuras organizativas como en la asignación de funciones ejecutivas. Frente a la observación, la autora sostiene que el ideal burocrático neutral no parecería ser un modelo universal para todas las unidades del gobierno y que algunas oficinas que sirven al ejecutivo principal tienen modelos de autoridad o de toma de decisiones que se asemejan más a los sistemas patrimonialistas que a los burocráticos. Agrega que el hecho de que los presidentes utilicen sus poderes de designación atendiendo sus propias necesidades no implica negar la importancia de la competencia y el conocimiento como a veces se presenta la cuestión.

no contar con funcionarios altamente capacitados ejerciendo funciones en el estado trae aparejadas diversas consecuencias en el funcionamiento cotidiano del aparato estatal

Es necesario aclarar, que sea cual fuera la causa por la cual no se logra configurar una verdadera alta dirección pública en nuestro país, es este, desde nuestro punto de vista, el motivo fundamental por la cual el actual presidente Alberto Fernández (2019-2023) anuncio la creación del **Programa Innovadores del Estado**, ya que no contar con funcionarios altamente capacitados ejerciendo funciones en el estado trae aparejadas diversas consecuencias en el funcionamiento cotidiano del aparato estatal. Es en momentos de crisis institucionales donde se requiere más presencia de las esferas estatales en la ciudadanía; es cuando más ponemos en realce la necesidad de contar con funcionarios altamente capacitados para poder satisfacer las carencias de una sociedad que se encuentra completamente fragmentada y dividida por cuestiones netamente políticas, y poder de este modo crear lo que la literatura llama “valor público”.

Este tema tomó relevancia en el I Congreso Global de Dirección Pública Profesional en el cual se discutió cuales son los costos del ejercicio de la dirección pública profesional, desempeñada por funcionarios que no cuentan con capacidad ni idoneidad para dicho cargo.

En dicho congreso, se llegó a las siguientes conclusiones que podemos resumirlas en los siguientes puntos:

- Los proyectos quedan sin terminar: alguien que ha ejercido la responsabilidad de un cargo para la que no está preparado, ha generado daños en el servicio, en la organización y en los empleados públicos a su cargo, ya que las organizaciones son las personas, y si se daña la organización la misma pierde eficacia y eficiencia y el ciudadano recibe un mal servicio público.
- En otras oportunidades, las unidades quedan desmontadas tras su dependencia de un

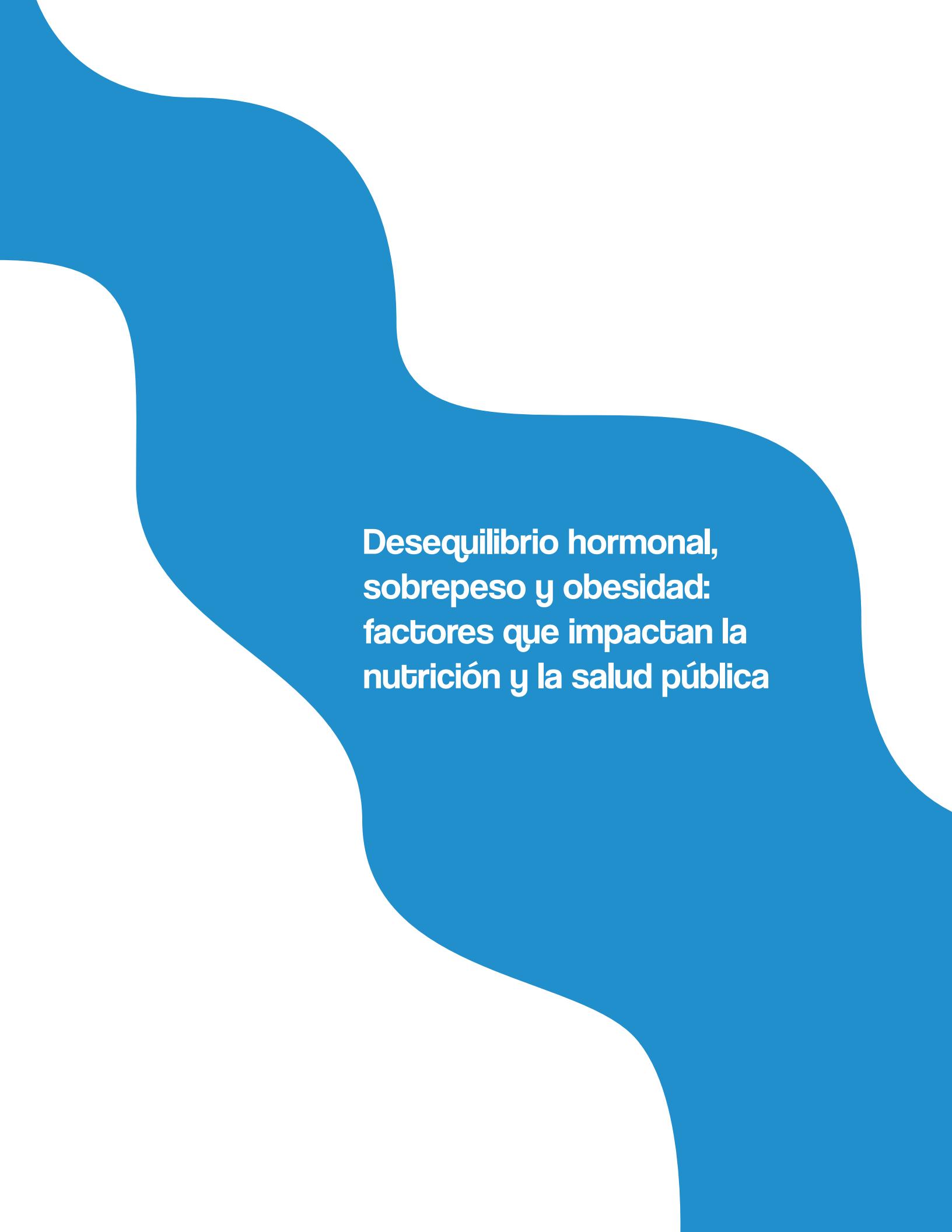
directivo no idóneo; lo que era una organización deviene en mera agrupación de personas, probablemente desmotivadas.

Seguramente el proyecto del actual presidente sea uno de los más ambiciosos en materia de servicio civil de la última década. Sin embargo, contando con el apoyo de los diferentes actores políticos, puede producirse un cambio en el paradigma institucional argentino, logrando de este modo instalar un sistema que sea acorde los objetivos establecidos internacionalmente y logremos crear instituciones más solidas y eficaces para dar respuestas a las demandas actuales de la ciudadanía.

## Referencias Bibliográficas:

- Arámbula Quiñones, H. R.(2015). La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Tesis Doctoral. ESADE Business School, Barcelona, España.
- Bonifacio, J. A. (2005). Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. Servicio Profesional de Carrera. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Campos Ríos, M. (2017). Capacitación de la Alta Dirección Pública en la Argentina Un estudio de caso en perspectiva comparada. Trabajo preparado para su presentación en el 9.o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 69, Oct. 2017, pp. 5-40, ISSN 1315-2378.
- Dieguez, G. Cinco propuestas para profesionalizar y jerarquizar la Alta Dirección Pública. Recuperado de: <http://www.cippec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>
- Dieguez, G. y Zuvanic, L. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf.->
- Gasparin, J.; Diéguez, G. (2018). GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf.>
- Iacoviello, M., Pando, D., Mendelson, N. y Essayag, S. (2009) Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: Una propuesta de formación para su desarrollo. Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública AAEAP – 27 al 29 de Mayo de 2009– San Juan, Argentina.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

- Jiménez Asensio, Rafael (2017). Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/10/25/el-abc-de-la-funcion-publica/>
- Jiménez Asensio, R. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/category/funcion-publica/>
- Jiménez Asensio, R. (2018). La profesionalización de la dirección pública en España: un proyecto imposible? (Versión 22 febrero 2018). Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/02/23/la-direccion-publica-en-espana-de-la-politizacion-a-la-profesionalizacion-un-proyecto-imposible/>.
- Mejía Lira, J. (2014) El directivo público: entre la política y la técnica de dirección. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.
- Oszlak, O. con la colaboración de Gantman, E. (1993) Los a.g.: la creación de un cuerpo gerencial de élite en el sector público argentino. Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe", Washington, D. C., Mayo 20-21, 1993. También fue publicado en Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas, N° 1, 1994, Otoño: Buenos Aires.
- Peters, B. (Ed.), Pierre, J. (Ed.). (2004). The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. London: Routledge.
- Proyecto CLAD. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas. Recuperado de: <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-del-alto-gobierno-para-el-diseno-conduccion-y-evaluacion-de-politicas-publicas>.
- Pulido, N. (2005). El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Zuvanic, L. (2017) GPS del Estado. CIPPEC. La Función Directiva en Argentina. Recuperado de: <Https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>.



# **Desequilibrio hormonal, sobrepeso y obesidad: factores que impactan la nutrición y la salud pública**

# Desequilibrio hormonal, sobrepeso y obesidad: factores que impactan la nutrición y la salud pública

**Investigadores**  
Vivian Chacón González<sup>1</sup>  
Herbert Miranda Tojo<sup>2</sup>

**Recibido:** 16 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 18 de mayo de 2020

## Resumen

El sobrepeso y la obesidad es una epidemia que afecta a dos tercios de la población mundial, elevando los índices de enfermedades como la diabetes tipo 2 y canceres prevenibles. Ante esto, los tratamientos convencionales han dejado de ser útiles, y los recursos públicos de cualquier país son y serán insuficientes para tratar a más del 50% de la población mundial que será afectada. The Health Institute en asocio con Fundación DEMUCA, desarrollan un estudio de caso que pretende identificar causas, proponer decisiones y acciones a la administración y salud pública sobre productividad individual, empresarial y colectiva con un modelo clínico viable y sostenible basado en el equilibrio hormonal y cambios del estilo de vida. Este artículo sintetiza los resultados de diez años de trabajo e investigación.

### Palabras clave

Desequilibrio hormonal, Sobrepeso, Obesidad, Administración Pública, Objetivos de Desarrollo Sostenible

## Abstract

Overweight and obesity is an epidemic that affects two thirds of the world population, raising the rates of diseases such as type 2 diabetes and preventable cancers. Given this, conventional treatments are no longer useful, and the public resources of any country are and will be insufficient to treat more than 50% of the world population that will be affected. The Health Institute in association with Foundation DEMUCA, develop a case study that aims to identify causes, propose decisions and actions to the administration and public health on individual, business and collective

### Key words

Hormonal imbalance, Overweight, Obesity, Public Administration, Sustainable Development Goals

1 Investigadora, con formación en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con especialización en Calidad democrática, pos-democracia y pos-política: hacia un pensamiento alternativo de alternativas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Post grado en Metodología de Estudio de Casos para la Formación de Formadores en Gestión Pública. Impartido por la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de Guatemala. Actual Directora Ejecutiva de Fundación DEMUCA. Consultora internacional sobre agendas y proyectos de cooperación internacional para el Desarrollo.

2 Investigador. Autodidacta e innovador. Médico y Cirujano graduado en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Ginecólogo y Obstetra del Seguro Social guatemalteco, Máster en Climaterio y Menopausia y Máster en Reproducción Humana y Endocrinología de la Reproducción en España. Director Médico de "The Health Institute" en sus ramas metabólicas, control del sobrepeso, fertilidad y hormonas bioidénticas y Director Médico de la Farmacia MINCE, primera "compound pharmacy" de hormonas bioidénticas en Centro América.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_14](https://doi.org/10.35485/rcap78_14)

## 1. Introducción

El sobrepeso y la obesidad son una epidemia, dos tercios de la población mundial tiene sobrepeso y un tercio de esta obesidad, sabemos que esta realidad es concluyente y fundamental para la salud pública. El aumento logarítmico de este problema en los últimos 50 años debe sorprendernos a todos. Esta epidemia es una bola de nieve en crecimiento y ha llegado a niveles alarmantes en los últimos años. El por qué, sus consecuencias y cómo abordarlas es un tema de tratamiento urgente. Su crecimiento debe analizarse por segmentos poblacionales, ya que las características genéticas y epigenéticas de transmisión de enfermedades predisponen la salud y el ambiente en que se desarrolla la siguiente generación.

En el 2019, se establece “que en promedio por cada 20% de personas con enfermedad metabólica diagnosticada, están por enfermar el doble en la siguiente generación, a menos que algo sea modificado” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO-p.14). Los reportes varían, pero se conoce que entre el 7 y el 20% de la mortalidad está asociada a sobrepeso.

En el 2017, se reportó que 1 de cada 5 personas puede morir por esta causa, y aún no tenemos una visión clara de cómo tratar el problema, este cuadro es similar a la época de la peste, en que se veía morir a las personas sin saber qué hacer, un claro ejemplo son los datos que establecen, que a nivel global, una persona sufre de alguna amputación cada 30 segundos por condiciones asociadas a diabetes” (Organización Mundial de la Salud p.10)<sup>3</sup>.

En el 2016, (Informe Global sobre Diabetes, p.34) establece que “en Guatemala el 37.5% de las muertes anuales están asociadas a enfermedades cardiovasculares -siendo la principal causa de defunción- seguido por los cánceres prevenibles que representan un 24.5% de casos”, dentro de este sector, las mujeres tienen mayor probabilidad de ser obesas y ellas junto al ambiente son el principal vehículo de transmisión epigenética de la funcionalidad de los genes a la próxima generación. Desde el útero de la madre, el ambiente que la rodea y según como vive, puede activarse o desactivarse los genes para que una persona sea saludable o no, predisponiéndola genéticamente para padecer diabetes, sobrepeso o hipertensión.

Si hablamos de la niñez y nos enfocamos en el sobrepeso, (La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-párr. 6.) indica que “para el 2019 existen 38.3 millones de niños con sobrepeso, lo que representa el 5.6% de la población mundial<sup>4</sup>, significa que durante los últimos 30 años se han incrementado sensiblemente las y los niños sin acceso a alimentos que niños desnutridos”. Hecho que devela un proceso genéticamente alarmante, ya que cuando una epidemia alcanza a la base de la población – las y los niños- es porque algo ha cambiado en la genética y la forma en que la salud pública debe comportarse es determinante.

Hemos creído que la grasa es una bodega producto de haber comido mucho, hacer poco ejercicio y no gastar lo suficiente, pero esta creencia no es del todo cierta. El problema real radica en que, a pesar de la concienciación en comer menos calorías, de los esfuerzos individuales y colectivos por mantener o bajar el peso y grasa corporal, las cifras de sobrepeso y obesidad aumentan año con año. Este aparente problema de decisiones personales y cotidianas, no es individual. Es un factor colectivo que determina e involucra a generaciones y sociedades completas que exigen decisiones colectivas que cuestionen la idea de si realmente ¿Somos lo que comemos? y lleve al campo de la administración

3 Según Karel Bakker y Phil Riley, en el reporte sobre: Las consecuencias humanas y económicas del pie diabético son extremas Cada 30 segundos, alguien pierde una pierna en algún lugar del mundo debido a la diabetes. Hasta un 70% de las personas que se someten a una amputación de pierna tiene diabetes. En los países desarrollados, alrededor del 5% de las personas con diabetes tiene algún problema en el pie

4 pendiente

pública esta interrogante, enlazando las decisiones y acciones que como sociedad y sobre todo como tomadores de decisiones nos garantice el bienestar colectivo.

Este artículo expone aspectos núcleo de un estudio de caso sobre *Desequilibrio hormonal y sobrepeso*: enfocado a los factores que impactan la nutrición y la salud pública basado en el análisis de 1970 pacientes guatemaltecos que por más de una década han integrado a su cotidianidad procesos de equilibrio hormonal, cambio en hábitos alimenticios y modificación de ambientes que han permitido ligar elementos médicos con visiones innovadoras de la administración, la gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, que brinden una nueva perspectiva en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, vinculados a esta área.

## **2. Marco medico de antecedentes: la epidemia de diabetes y su relación con el sobrepeso y la obesidad.**

En 2017, (Organización Panamericana de la Salud -OPS- y la Organización Mundial de la Salud -OMS- p xii.) demostraron que el sobrepeso y la obesidad están asociadas directamente a enfermedades como diabetes tipo 2, cánceres prevenibles -mama, próstata y colon- e hipertensión arterial<sup>5</sup>.

La diabetes tipo 2, por ejemplo, está íntimamente ligada al sobrepeso, hecho demostrado en el 2017, por (La Asociación Americana de Diabetes p.43) “enfatizando que esta condición es resultado de la debilidad de todo el sistema hormonal y la pérdida de músculo en el organismo que conlleva un agotamiento de la función del páncreas”. El cansancio pancreático repercute con el paso de los años en una menor liberación

de insulina, que no compensa al organismo, permitiendo que la glucosa suba en la sangre y dañe los órganos lentamente.

El Informe Mundial de la Diabetes (2016) establece “que un 15% de la población mundial diagnosticada con diabetes tipo 2, se desempeña con una falla parcial de la función del páncreas sin saberlo” (p.45); las pruebas tradicionales no lo detectan, pues la primera falla en el control de la glucosa se da al momento de alimentarse y no en la glucosa en ayunas, ni mucho menos en la medición de dos horas posteriores de haber ingerido alimentos<sup>6</sup>.

En términos prácticos, esto significa que una persona puede amanecer bien, pero si se alimenta inadecuadamente, sus niveles de glucosa se comportan como si tuviera la enfermedad, cada elevación de glucosa en la sangre después de cada comida, daña los órganos y su funcionalidad; bajo este cuadro el único indicio o síntoma es el cansancio. ¿A cuántas personas hemos escuchado quejarse de cansancio? Estos son elementos o hechos médicos que permiten hacer un diagnóstico a tiempo, y advertir al paciente sobre lo que enfrentará si no se modifica el ambiente y el estilo de vida.

En el 2016, se reportó que el promedio de glucosa en ayunas de la población en el continente americano alcanza 145 mg/dl<sup>7</sup> (Organización Mundial de la Salud, pp. 21-25.) lo que determina lo alarmante de la situación. Se crea o no, el continente completo vive a diario bajo la amenaza tangible de enfermar. Ahora bien, desde otra perspectiva estos datos facilitan la identificación de una amplia ventana de oportunidad para accionar desde el ámbito de la Administración Pública con medidas preventivas, estas decisiones deben basarse en la estructura de la

5 Todas enfermedades no transmisibles y que enmarcan su etiología justamente en que no tienen una transmisión infecciosa. Estas son producto de cómo vive el ser humano, sus costumbres alimenticias, el estilo de vida y predisposición genética.

6 Se puede hacer el diagnóstico en estos últimos dos parámetros, pero el margen de error es amplio. De igual forma la curva de glucosa de 5 horas plantea varias intolerancias, mismas que no son diagnosticadas o consideradas habitualmente.

7 Hay que recordar que a partir de 126 mg/dl en una persona en ayunas es diagnosticada con diabetes.

pirámide poblacional, partiendo de la población joven, ese extracto generacional da la oportunidad de modificar las condiciones de vida y por ende la salud de la población.

En las Américas, al menos 62 millones de habitantes padecen diabetes tipo 2<sup>8</sup> –esto equivale a tener enferma a toda la población centroamericana-, es alarmante pensar que si se asiste a las y los enfermos solo con medicamentos para tratar el nivel alto de glucosa en la sangre, se podrá vivir aparentemente con mayor control, pero la realidad es que al final solo atrasa el hecho de que los órganos enferman a los 20 años de padecer la enfermedad.

Sam, B. (2016) expone en el informe sobre la "Situación de enfermedades no transmisibles, que el continente americano tiene la segunda tasa de prevalencia global en niveles altos de colesterol sérico con un 12.6% de la población frente al 9.8% en el resto de regiones" (pp.2- 6). El resto de enfermedades no transmisibles asociadas al sobrepeso y la obesidad no presentan un panorama diferente, ya que a nivel general se registra un 35% de casos de hipertensión arterial, un tercio de la población mundial con triglicéridos elevados, un 16% de aumento en los cánceres ligados a sobrepeso -mientras todos los cánceres no ligados a esto han disminuido-.

## **2.1. Adaptación del ser humano al exceso de grasa corporal**

Históricamente la comunidad médica y científica se ha regido por la siguiente ecuación: Lo que comemos menos lo que gastamos, esto es igual

a nuestro peso y grasa actual, con esa afirmación concluimos que todas las personas que tienen sobrepeso son el resultado de su excesiva conducta alimenticia y su poco deseo de hacer ejercicio o gastarse las calorías consumidas. En contraposición a esto, vemos personas comiendo poco sin bajar de peso o aumentándolo, y hay personas que comen de más sin subir de grasa. Además, los gimnasios siguen llenos de personas con sobrepeso que hacen más de dos horas de ejercicio al día y sin consumir tanto como para no gastarlo. Una máxima importante es, si seguimos haciendo las cosas igual, no podemos esperar resultados diferentes, y es importante reflexionar sobre ese algo o esos elementos que han cambiado en la población, en el ambiente o en la genética de la especie humana que hoy la tiene caminando dentro de una epidemia de sobrepeso, diabetes y enfermedades metabólicas no transmisibles.

El Informe Mundial de la Diabetes (2016), "establece que debe considerarse que en general existe 15% de personas que padecen diabetes tipo 2, y un 35% de pre diabéticos a nivel mundial (Organización Mundial de la Salud, p.45), esta condición se asocia al sobrepeso, siendo las mujeres con la mayor predisposición.

El sobrepeso conlleva una mayor resistencia a la insulina y con ello una mayor liberación de la misma. A mayor edad en una mujer, la hiperinsulinemia es más frecuente y en una sociedad más madura, los embarazos se buscan más tardíamente. La mujer con mayor liberación de insulina tiende a heredar a su descendencia tres órganos débiles: el páncreas, el tejido graso y la hipófisis -gerente general y controlador de todo el sistema hormonal-. Esto sucede como una modificación en la función de los genes heredados durante el embarazo, y no como una transferencia mendeliana o lineal de una alteración genética de los padres; hay por ende una generación predisposta a enfermar a edades más tempranas.

Biológicamente basta solo una generación que viva mal, para heredar mal, pero lleva tres generaciones reparar esos males cuando se decide a

8 Es de saber médico que luego de 20 a 25 años del diagnóstico de una diabetes tipo 2 los órganos empiezan a fallar, algunos de los órganos afectados son el sistema renal (insuficiencia renal), el sistema ocular (cataratas), el sistema cardíaco y cerebral (eventos cerebrovasculares) aumentando el de riesgo de cáncer de vesícula, esófago, riñón, colon, mama y de próstata. A su vez, el bienestar psicológico se reduce sensiblemente, por el reconocimiento de que el organismo no funciona como antes, y empezamos a reducir las metas personales. según el Informe Mundial de la Diabetes (2016), p.25

vivir bien. Descomponer o romper algo es fácil, reconstruirlo o repararlo conlleva esfuerzo y sacrificio por largo tiempo. Existen poblaciones con mayor predisposición a funcionar alteradamente si el ambiente, alimentos y estrés los estimulan, lo que no sucedía en generaciones anteriores.

En la segunda mitad del siglo XX, el enfoque fue luchar contra la desnutrición mundial y se hizo un gran trabajo, se optimizaron los cultivos, se favoreció el crecimiento de los granos de rápido desarrollo y se impulsaron los que daban mayores cosechas. Con esa visión se ha modificando la estructura genética de muchos vegetales para hacerlos resistentes a plagas y muchas cosas más. Se ha promovido estas prácticas buscando patentar productos que provean flujos económicos a largo plazo. Sin embargo, hay que cuestionar ¿Cómo se pudo modificar una semilla genéticamente, venderla y no haber estudiado su comportamiento en el organismo humano? Biológicamente nunca se preparó al organismo humano para ella y sus efectos son inciertos, se suele olvidar que, si los vegetales crecen naturalmente a una velocidad lenta y si dan menos cosechas al año, es por alguna razón, que debe ser ponderada y estudiada en el proceso de la modificación de la estructura genética de los mismos.

La revolución verde<sup>9</sup> incorporó más carbohidratos a los vegetales, haciéndolos de mayor tamaño, pero esto también conlleva una mayor liberación de insulina en la sangre. La condición y composición actual de los vegetales no es la misma que en generaciones pasadas. La crianza de animales para consumo humano también se ha visto afectada; la visión económica que do-

mina el modelo de toma de decisiones y define los intereses prioriza la incorporación de hormonas sintéticas porque así se vende más y el precio es mejor, por ejemplo, en el crecimiento del pollo y ganado para consumo humano, el uso de hormonas sintéticas permite que el peso sea mayor y por ende la venta mejor, ignorando las repercusiones de salud en el consumo de este tipo de carne. El ganado y pollo crece con mayores niveles de carbohidratos no naturales y eso disminuye el consumo de omega 3, aumentando las alergias.

El ganado está diseñado naturalmente para consumir pasto rico en omega 3 y no concentrados de maíz artificiales. Al final la salud es un reflejo de lo que comemos y la administración de hormonas no naturales para promover el aumento de peso en estos animales, ha provocado la acumulación de grasa prematura en las niñas y niños especialmente. Antes considerábamos normal el desarrollo en las niñas alrededor de los 12 años, ahora se considera "normal" clínicamente desarrollar a los 8 años, a pesar de ello, tratamos de atrasar esta edad, porque el crecimiento de la niña se reduce a partir de la primera menstruación.

El estrés determina el día a día y se torna en una variable primordial si deseamos y tenemos como objetivo proponer una nueva teoría. Entender cómo se comporta el ser humano en la actualidad para proponer nuevas rutas es sumamente importante.

El estrés puede ser real -con jornadas laborales extenuantes, por deudas económicas o metas laborales casi inalcanzables o irreales, sin importar la causa, este es el mayor óxido biológico. Cuando estamos estresados, los carbohidratos que consumimos equivalen a una porción mayor de la ingerida, lo que conlleva a una mayor liberación de insulina; el cuerpo en estos momentos quiere subir de peso y aprovecha todo lo que se le dé, esto ha sido demostrado en todas las especies.

El estrés no es sólo una carga real o irreal, la falta de sueño y el ejercicio exagerado también lo son, cada condición que estrese el organismo llevará a acumular grasa. Existen estreses

9 Revolución verde es la denominación usada internacionalmente para describir el importante incremento de la productividad agrícola y por tanto de alimentos entre 1960 y 1980 en Estados Unidos y extendida después por numerosos países. Consistió en la adopción de una serie de prácticas y tecnologías, entre las que se incluyen la siembra de variedades de cereal (trigo, maíz y arroz, principalmente) más resistentes a los climas extremos y a las plagas, nuevos métodos de cultivo (incluyendo la mecanización), así como el uso de fertilizantes, plaguicidas y riego por irrigación, que posibilitaron alcanzar altos rendimientos productivos. Borlaug, Norman E. El Dr. Borlaug en las Estaciones Experimentales del INTA. En: IDIA, no. 289 (ene. 1972), p. 45-49

sociales como la inseguridad, la vulnerabilidad económica, la inseguridad política, las pérdidas familiares, las guerras entre muchas otras, que afectan y poseen la capacidad de incidir en el sistema inmunitario. Es por ello que el perfil hormonal del ser humano ha cambiado, con la liberación de insulina exagerada a la cual se está predisposto, el sistema endocrino se desregula a edades tempranas y el tejido graso se vuelve nuestra principal ayuda para compensarnos "y soportar la vida".

La falla de glándulas liberadoras de hormonas, no se repara. Es parecido a cuando nos fracturamos un hueso, se repara y podemos regresar a nuestra actividad física, pero dolerá con los cambios de clima o con una mayor exigencia física. Una glándula débil nos alcanza para vivir en un ambiente cómodamente adecuado y en condiciones de vida aceptables, pero si se esas condiciones se modifican se debe compensar la pérdida con equilibrio hormonal individualizado, se debe reducir la necesidad de crear grasa para compensar el sistema hormonal y así mejorar el riesgo de padecer enfermedades prematuras.

No tomar en cuenta estas variables llevará de nuevo a una postura teórica incompleta e incapaz de dar solución a la epidemia de sobrepeso, obesidad y diabetes por la que atraviesa la humanidad, es aquí, donde la teoría de calorías demuestra ser ineficiente, porque se basa en un sistema de control de insulina y glucosa adecuado, y al reducir las porciones de comida se veían los resultados deseados, pero la población ha cambiado, y se ha demostrado que actualmente solo es efectiva en edades tempranas, pero si el ser humano sigue bajo el esquema de desequilibrio hormonal con predisposición genética, pronto dejará de funcionar también a esas edades.

Sobre este escenario se debe proponer otras teorías que consideren e incorporen el índice glicémico de los alimentos, que involucran el equilibrio hormonal, para mantener la necesidad de crear grasa estable. Sin olvidar reducir el estrés o la percepción de cada individuo. A partir de todos estos datos, son varios los cuestionamientos que se presentan y son motivador inicial para este estudio, pero el más recurrente y

conexo entre una práctica médica responsable y una administración pública eficiente y eficaz es: *¿Dejaremos enfermar a la población sin proponer nada?* Y por supuesto que la respuesta es un no absoluto, por lo que es sumamente importante vincular visiones y hechos médicos con acciones y decisiones políticas, que permitan superar la idea de que solo con medicamentos se puede controlar un fenómeno como este y centrar las decisiones en tratar de reencausar estilos de vida alterados que brinden opciones duraderas, consecuentes y de fácil acceso a la población.

### **3. La problemática: epidemia del sobrepeso y obesidad, bajo el análisis de la administración pública.**

Relatar los progresos y soluciones para la epidemia del sobrepeso y obesidad es ampliamente complejo, porque a pesar de que hay avances y un mayor entendimiento de lo que estas condiciones médicas representan para el mundo, hay pocos y limitados desarrollos serios sobre este flagelo, y más aún, somos conscientes que esta propuesta es innovadora y única, históricamente no se ha vinculado de forma tan estrecha dos áreas como las que en este estudio se proponen, y más aún, en América Latina no se cuenta con un registro de tan larga data y con un número similar de pacientes que sirva de base para las conclusiones y las propuestas que aquí se delinean.

En 2005, "se determinó los contratiempos y la urgencia a la cual se enfrenta la humanidad, enfatizando que es indispensable erradicar el sobrepeso" (Organización Mundial de la Salud -OMS- p. 3.) la obesidad y los problemas derivados de una mala alimentación para el 2030 vinculando diversas acciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-. Sin embargo, las proyecciones son claras y bajo el panorama actual, no se logrará alcanzar las metas establecidas, hay pocas iniciativas territoriales, nacionales, regionales o globales sobre el sobrepeso, la obesidad, sus consecuencias, el abordaje para su tratamiento y menos existen perspectivas para su erradicación.

En desnutrición, por ejemplo, se sabe qué hay que hacer, a pesar de ello, en el caso de la epidemia de sobrepeso y obesidad; escasamente se han hecho avances y estos están vinculados a la obesidad infantil y adolescencia porque representa la población más fácil de tratar. Bajo cualquier prisma político, industrial, farmacéutico, mercantil, ideológico y económico que impulse el desarrollo social es prioritario preservar la salud de la población. La paradoja se plantea en el hecho de que la cura de enfermedades como estas aún no es una preocupación prioritaria, porque la demanda de productos médicos y cosméticos se vería afectada; el problema real radica en que esto ya se salió de las manos y no tendremos el control. Si no se enfoca este problema desde una perspectiva pública que nos permita construir opciones entorno a estos flagelos y de construcción de rutas de retorno a la salud colectiva o al menos de contención real de la epidemia, en pocos años no habrá muchas opciones para la población en general.

Es vital responder cuestionamientos como: ¿Cuánto tiempo más se jugará con la salud y la economía colectiva sin intervenir de forma eficaz y definitiva? El panorama real es que el continente está enfermando, a nivel de salud pública se conoce el diagnóstico y se puede prever sus impactos, se sabe las dramáticas consecuencias que estos procesos provocan, pero apenas estamos pensando si es válido tratarla o no. Además, los 17 retos que plantean los ODS, cuyo fin es erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas sin distinción gocen de paz y prosperidad, constituye un marco propicio para coparticipar en la propuesta, diseño y establecimiento de las políticas y la financiación necesarias para la consecución y logro de esos objetivos.

La salud y el futuro de miles y miles de personas está comprometida, y aunque se conocen los datos, todo indica que se sigue y seguirá tomando decisiones superficiales, y no se ha llegado a una real conciencia de que esto sobrepasa los intereses personales o sectoriales, que se está frente a una disyuntiva que relaciona la supervivencia de millones de personas con acciones o el impulso de políticas públicas que partan del

uso eficaz y eficiente de los recursos preexistentes de las instituciones públicas. Hoy los gobiernos están enfocados en planificar la población, pero en pocos años veremos condicionamientos diferentes como tasas negativas de natalidad –como en varios países europeos- solo que en las Américas por falta de salud y no por deseo individual. Desde el 2014, “se proyectó que los sistemas de seguridad social no podrán sopportar la carga económica que imponen las enfermedades metabólicas y no transmisibles ligadas al sobrepeso” (Organización Mundial de la Salud, p.ix) estando en riesgo de colapsar. A esta realidad no se escaparán los sistemas privados o mixtos, que tampoco podrán asumir esta crisis; por su parte, los sistemas públicos de salud enfocados en curación deberán enfrentar una avalancha de complicaciones para las cuales no estarán preparados, el involucramiento consiente de los gobiernos se torna una prioridad para mantener estable el ambiente de salud y garantizar la productividad económica de un país.

### **31. Impacto económico del sobrepeso, obesidad y de las enfermedades no transmisibles**

El sobrepeso tiene una repercusión económica, social y cultural en la vida productiva que pasa asombrosamente desapercibida, si pensamos que la persona con enfermedad activa no llega a trabajar y pudiera ser evaluado por su ausencia laboral, el panorama se complejiza cuando se habla de sobrepeso y obesidad. Si se vinculan estas dos variables en un análisis comparativo con el resto de causas o enfermedades que provocan ausencia laboral, se evidencia que este grupo poblacional falta a sus labores de dos a tres días al año, mientras el grupo sin esta condición falta dos días. Aparentemente, no hay una diferencia sustancial, sin embargo, en el 2017, “se estableció que esta condición produce una sub-productividad marcada” (Organización Panamericana de la Salud –OPS- y la Organización Mundial de la Salud –OMS p.2). Las personas producen menos por tiempo de trabajo, esto en América Latina representa una pérdida del 5% del producto interno bruto de un país de bajos ingresos económicos o el equivalente a \$500 mil millones de dólares al año.

Los años productivos de la población, tienen un impacto económico directo en las administraciones públicas, y sus efectos son inmediatos y enormemente elevados tanto en lo individual como colectivo. Se calcula que la probabilidad de morir en edades comprendidas entre los 30 y 70 años debido a enfermedades no transmisibles -ligadas a sobrepeso y la obesidad- es de 15% a nivel global. En las Américas está estadística es más alta. Fallecen aproximadamente 4.3 millones de personas debido a enfermedades no transmisibles, esto representa el 80% de defunciones, y un 35% de estas muertes ocurren prematuramente.

La juventud puede proveer energía, aunque el organismo trabaje no equilibrado, pero todos envejecemos y la base poblacional se reduce o se reducirá en los próximos años, y la población aosa con mayor sobrepeso aumentará. Además, en el marco de fertilidad se agudiza cuando consideramos que buscar un embarazo con la mitad de la población padeciendo diabetes en 15 años, no será fácil.

Para el 2017, "se estableció que no es tan complejo proyectar el impacto de las enfermedades no transmisibles a mediano plazo en el sector productivo y empresarial, si tomamos en cuenta que dos tercios de la población mundial tiene sobrepeso, una de cada dos personas se prevé diabética en 15 años. Un 12.9% presenta colesterol elevado, y un 5% de la población padece hipertensión arterial" (Organización Panamericana de la Salud, p.7) En pocos años, ya no existirá la opción de cambiar un empleado sub-productivo por uno "sano" altamente productivo, ya que en 30 años habrá tan pocas personas saludables que, si no hacemos algo al respecto, los sistemas económicos colapsados será la nueva regla.

### **3.2. El uso de hormonas en el descenso de peso: una reseña histórica**

Se ha pensado y se ha aceptado que el sobrepeso no tiene una base hormonal. Según Banting (1968) "Antes de 1950, los planes alimenticios giraban alrededor del uso de proteína y grasa con reducción de los hidratos de carbono, así que-

dó plasmado desde la experiencia del paciente" (p.45) este hombre que era descrito como "corpulento" para la época, padeció de dolor crónico de oído, que fue resuelto bajando de peso.

Ese hecho con el transcurrir del tiempo se convirtió en una teoría sólida de accionar por el conocimiento fisiológico, en donde el consumo de los hidratos de carbono es lo que crea grasa en el organismo humano. Este concepto impulsado por Pennington (1961) "asevera que ninguna restricción calórica sería necesaria si se restringe el consumo de carbohidratos" (p. 74). Las características de la población humana de ese momento la hacían tener mayor masa muscular -el trabajo era más físico y el medio de transporte era sobre todo caminar-. Aunque el estrés social era menor y la inseguridad alimenticia mayor, eran poblaciones de menor esperanza de vida, por lo cual se trabajaba con organismos humanos más jóvenes, con mejor genética y sin tantas alteraciones hormonales.

Esto justificó pensar que los problemas hormonales no eran una causa para el sobrepeso o exceso de grasa corporal, lo asombroso es que este concepto aún persiste hoy día, aunque nuestra característica poblacional haya cambiado. Simeons (1954) en su primer libro "Libras y pulgadas, postula que las hormonas son usadas sólo durante la época de compensación y de cambio de la grasa corporal y luego, el cuerpo podía mantenerse sin ellas" (p. 17). Posterior en el libro "Calories don't count Taller (1961), un médico Ginecólogo y Obstetra que pierde 65 libras en 8 meses bajo su propio plan dietético basado en pocos hidratos de carbono, postula que las hormonas no eran vitales en el proceso, estas aseveraciones siguen siendo la creencia actual" (p. 35).

Anaizi (2018) "señala que es desde 1950, estudia el tema del colesterol con "Diet Heart Hypothesis" y "Fat Cholesterol Hypothesis, basado en ello se propone reducir el consumo de grasas en la dieta y se promueve el uso de carbohidratos" (p 11.), este hecho impulsa la actual teoría de calorías, y otra vez esta teoría no involucra abiertamente el uso de hormonas. Bajo esta línea de

análisis se puede afirmar que indirectamente, se intuye que por el aumento de ventas en el mundo de medicamentos normo glicémicos como la metformina, la población es percibida a nivel endocrino y hormonal como alterada, aunque nadie quiera decirlo abierta y públicamente.

A partir de esto, la pregunta obligada se centra en ***¿Por qué los resultados de laboratorio salen normales si las hormonas no están reguladas?*** Cuestionar esto es válido y ubica en una categoría especial de estudio a la mayoría de personas que con sobrepeso tienen resultados de laboratorio normales, haciendo creer que la tiroideas trabaja bien, así como el resto de hormonas y entonces el sobrepeso pasa a ser el resultado de comer mucho y ejercitarse poco. Este argumento es usado aún hoy día para decirle a las personas con exceso de grasa corporal que su problema es "esencial" o, en otras palabras, que no se conoce la causa, olvidando la compensación que tiene la grasa en el organismo, y es esta compensación la que puede ser la causa de que los laboratorios aparentemente estén regulados, cuando en realidad la función de las glándulas es débil.

Si sumamos la producción deficiente de una glándula endocrina y agregamos su compensación por la grasa, el resultado es un organismo aparentemente equilibrado, pero con mayor inflamación y una mayor tendencia a enfermar. ¿Hemos podido pasar desapercibido esto por tanto tiempo?, ***¿Por qué los estudios no apoyan el uso de hormonas en el control del sobrepeso?*** Se cuenta con muy poca experiencia sobre el uso de hormonas en el descenso de peso e incluso algunos países como España promulgan su no uso, un elemento importante a considerar en este esquema, son los intereses de la industria farmacéutica, que crea y comercializa medicamentos con una función similar a la de algunas hormonas naturales para bajar de peso. Sin embargo, hay que recordar que no existe ganancia económica en patentar hormonas naturales porque no se puede, y eso doma su estudio y las posibilidades de su uso.

### **3.3 Regulación hormonal e índices glicémicos: una alternativa para el sobrepeso y exceso de grasa corporal**

¿Por qué es necesario proponer una nueva forma de alimentación y de equilibrio hormonal para estabilizar el peso-grasa? La acumulación de grasa nos compensa para soportar mayor estrés, mayor desvelo o para permitir adaptarnos cuando algunas de nuestras hormonas fallan. La acumulación de grasa se define por nuestro equilibrio hormonal principalmente, son muchas las hormonas involucradas en esto, entre estas la insulina, la cortisona, el neruopéptido y la leptina para mencionar algunas.

Al registrarse alguna alteración de la función pancreática y la liberación de insulina se vuelve insuficiente o exagerada, la alimentación se torna determinante, este proceso no es definido por las calorías, sino por la composición de cada alimento, que depende de cuánto carbohidrato tiene y es relativo a cuanta fibra y grasa poseen, por consiguiente, el proceso de asimilación es definido por los niveles de liberación de insulina del páncreas.

Existen muchas causas para que la teoría de calorías perdiera su aplicabilidad general, ya sea que hayamos permitido o provocado que la industria alimenticia produzca vegetales de mayor índice glicémico, que el uso de hormonas en la carne y pollo sea tan alto que su consumo altere nuestro sistema hormonal o bien, que el estrés que vive la humanidad a diario y el actual perfil de sueño provoque reacciones adversas en los carbohidratos. La realidad es que el uso de carbohidratos de índice glicémico elevado pone en estrés a nuestro organismo cuando la función del páncreas se altera. Al equilibrar el organismo en su perfil hormonal, reducimos la necesidad de crecimiento del tejido graso y de esa forma podemos permanecer saludables, sin mayor grasa corporal, entre más grasa acumulamos en el organismo, mayor inflamación creamos, paso esencial en la génesis de las enfermedades metabólicas.

Al evitar la creación de grasa por el sistema endocrino mediante un adecuado estilo de vida y un equilibrio hormonal individualizado, podemos mantener la masa muscular por mayor tiempo, con un mejor control del sistema de glucosa y, por consiguiente, menor ganancia de peso y menor riesgo de diabetes tipo 2. Estos factores son condicionantes y determinantes en la búsqueda de respuestas a problemas aparentemente individuales, pero que al estudiarlos son tan frecuentes y se derivan de factores masivos que adquieren un perfil colectivo. Es allí donde se ancla la necesidad de crear un proceso de estudio en búsqueda de respuestas y propuestas para el control del sobrepeso y por ende de la obesidad. Se debe estructurar una nueva teoría alimenticia o nutricional que involucre el índice o carga glicémica<sup>10</sup>. Estos dos términos van más allá de solamente contemplar la definición de la producción de calor por quema de energía – como lo hace la teoría de calorías-.

Cuando el páncreas funciona adecuadamente, este se encarga de que la insulina se mantenga estable sin importar que alimentos consumamos, y es por ello que hemos pasado inadvertida esta variable por tantos años. Cuando este órgano altera su función los alimentos juegan un papel vital en la regulación hormonal, condicionando el consumo de alimentos de índice glicémico muy bajo o poner en práctica conceptos que apoyen al organismo a procesar los alimentos como si tuvieran un índice glicémico menor, identificando este proceso como “neutralización alimenticia”.

La alimentación va más allá de ser una fuente únicamente de fuerza y energía, es el modulador funcional de todo el sistema hormonal y según las respuestas de insulina y su consiguiente activación o desactivación de otras hormonas, es que se tendrá una buena salud y un peso-grasa adecuado.

### **3.4 Un cambio de paradigma: el uso de hormonas ante la ineficiente teoría de calorías.**

La teoría de calorías se basa en comer menos calorías reduciendo las porciones. Esto nos lleva a comer menos alimentos en cantidad, impactando la pérdida de peso. Claro esto sucede en un organismo equilibrado hormonalmente. Esta teoría no pone atención en el tipo de carbohidrato ingerido ni en la liberación de insulina, ni en la situación basal de la función del páncreas de la persona tratada. Al empezar la alteración del páncreas y su liberación de insulina, ya no depende de la cantidad de carbohidratos consumidos sino de la característica de la carga e índice glicémico y por ello, es que basta con una cucharadita de comida, para que se libere una cantidad exagerada de insulina, bloqueando la pérdida de peso o haciéndola más lenta. Es allí donde la teoría pierde efectividad, demostrando que tiene tantas variables, que resulta más adecuado crear una nueva teoría, más integral que responda a las actuales necesidades y condiciones de la población.

El equilibrio del sistema hormonal debe ser parte esencial de este proceso. Llevamos más de medio siglo confiando en las calorías, pensando qué: si comemos menos, simplemente nuestro peso y grasa corporal bajará. Contrario a esto, consumimos menos calorías y la crisis de sobrepeso, obesidad y diabetes sigue en aumento. Estamos tan acostumbrados a no poner en duda las teorías bien aceptadas científicamente que incurrimos en omisiones importantes, más la realidad nos exige evolucionar y poner en duda lo que clásicamente nos han dicho.

Es común que las personas hagan dietas de calorías y pierdan únicamente dos libras cada mes o cada dos meses; el avance lento termina por agotarlos y buscan opciones más efectivas, para esto el primer paso es reflexionar sobre qué estamos haciendo mal, y abrirnos a nuevas opciones y creencias, por ejemplo, hemos estudiado que al balancear el perfil hormonal y usar una alimentación de índices glicémicos bajos, se

---

10 Este concepto involucra la cantidad consumida de un producto o alimento para interpretar con esta variable su consiguiente liberación de insulina,

consigue rebajar un promedio de 20 libras en seis semanas y con esa motivación avanzan.

El documentar esto, ha permitido cuestionarnos sobre *¿Por qué estas personas no respondían a las dietas de calorías?* Pues hemos demostrado que cuando el páncreas comienza a tener una función alterada o es hiper insulinémico –pero aún tiene una reserva de insulina adecuada para mantener estables los niveles de glucosa en sangre, aunque las dietas de calorías aún pueden ser efectivas. Sin embargo, cuando se va agotando su función, la insulina liberada no es suficiente para no permitir que el nivel de glucosa se eleve en nuestros organismos luego de las comidas, es allí, donde dejan de tener efectividad las dietas de calorías. Si en esta etapa, se impulsa la pérdida de peso usando dietas de calorías, se tendrá mayor pérdida de masa muscular que de masa grasa, lo que no mejorará la salud, aunque sobre la balanza aparentemente se vean avances. Es importante, tener presente el análisis que Atkins (1955) que promulga “que el ser humano es un sistema variable, y no todos los organismos responden igual a todas las formas de alimentación, como respuesta a esta adaptación vemos aparecer y reaparecer “nuevas y viejas tendencias” que eran de uso común a mitad del siglo pasado, y que usan mayor grasa y proteína, según estos postulados” (Atkins, 1955, Revolución Dietética, párr. 3). Actualmente se promueve la dieta Paleolítica y la cetogénica, y más frecuentemente vemos a profesionales que antes creían ciegamente en la teoría de calorías virar a estas tendencias que son muy útiles cuando de bajar de peso se trata, pero carecen de ciertas variables para corregir los problemas metabólicos, aún con esta modificación el aplicar dietas más altas en proteínas y de índices glicémicos menores, contiene una gran gama de vacíos, que pensado para la colectividad no son el camino más idóneo.

### 3.5 El equilibrio hormonal y uso de hCG en el control de la grasa corporal

Las hormonas son las moléculas más potentes de la naturaleza, son capaces de hacernos crecer durante la niñez, transforman nuestro organismo

durante la pubertad haciéndolo más fuerte y fértil.

Las hormonas dejaron de ser conocidas en el pensum médico debido a sus abusos en las décadas de 1970 y 1980 por el mundo del fisicoculturismo, de allí se aprendió a usarlas en crisis, por ejemplo, para ayudar a un asmático con una vía aérea cerrada o en crisis de alergias que necesitaban de esteroides. Se usan en ginecología para detener hemorragias agudas, pero no se posee expertise suficiente para usarlas en el proceso de mantenimiento de un organismo estable y saludable, lo que causa cierto nivel de desconfianza o temor. Además, poseen cualidades médicas en el tratamiento de una glándula que falló como es el caso del hipotiroidismo, pero normalmente se olvida como usarlas en la etapa de pre enfermedad para que no llegue a colapsar esa glándula.

Focalizar la atención en una de las hormonas que lleva más de 50 años de uso en el tratamiento del sobrepeso, ha sido y es una tarea altamente productiva e enriquecedora; la *hCG o Gonadotropina Coriónica Humana*, es una hormona glucoprotéica no esteroidea, su trabajo principal se da a nivel cerebral balanceando el centro de regulación hormonal general, actúa directamente sobre la hipófisis o gerente general de nuestro sistema endócrino, su uso ha sido uno de los pilares fundamentales para bajar la grasa corporal por su característica de regulador general. Fue descrita por primera vez por el Dr. Simeons (1940) “dentro de su trabajo en el Hospital Salvador Mundi en Italia, mientras atendía a niños utilizaba esta hormona, y se dio cuenta que reducía la grasa corporal como un hallazgo secundario” (p.26), de allí, vino su experiencia para empezar a trabajar con personas utilizando esta hormona inyectable, y usando dietas muy bajas en calorías<sup>11</sup>, el tratamiento se exten-

11 En ese momento la dieta contenía dos grisinos o melbas al día (pequeños panes) y se hacía uso de un grupo mayor de vegetales, todo el registro de su efectividad quedó está en su libro *Pounds and inches* (1954) sentando las bases del tratamiento para descenso de peso con hCG, (Simeons, 1940, p. 28.)

dió por todo el mundo y en algunas partes fue efectivo y en otras no. Su uso pasó en muchos casos a ser parte de tratamientos estéticos, sin la atención médica mínima requerida, en otros procesos se emanó la venta a las personas de un libro y unas inyecciones de dudosa procedencia y se llegó a pensar que era suficiente para su uso, de allí que la hCG se expandió por Europa, en América Latina se formó una línea de desarrollo en Argentina que promueve su uso oral, lo que facilitó su comercialización<sup>12</sup>. Un hecho interesante, es el trato que la Food and Drug Administration o FDA como se lo conoce comúnmente, le da a la hCG, ya que no está aprobado su uso para descenso de peso. La ha aprobado para tratamientos en ovulación o de fertilidad.

La pregunta inmediata es ¿por qué no se ha aprobado si aparentemente es tan beneficiosa? Y claro que hay una respuesta, que identifican e interpretan una diversidad de causas: originalmente el uso de la hCG se ha definido como "off label", pero se deja su uso a discreción del médico. Es decir, NO está prohibida, sólo no está aprobado su uso para el manejo del sobrepeso, que es diferente.

Las hormonas cerebrales no son la excepción, entre estas la hCG al igual que la FSH y LH que suele usarse en fertilidad. Estas hormonas son reguladoras de la producción hormonal y puede controlarse desde ellas, el equilibrio integral del organismo. Todas estas moléculas no deberían ser de venta libre, deben ser de uso médico, dirigidas por profesionales para equilibrar la salud de un paciente determinado, su uso por manos inexpertas puede llevar a mayor desequilibrio. El páncreas juega un papel regulador esencial en este proceso porque es su estabilidad en la liberación de la insulina, lo que promueve el correcto funcionamiento del sistema hormonal, debe regularse su no uso en centros de recreación y

12 Hay registros de cuatro estudios clínicos fallidos, con grupos de control que no demostraron mayor efectividad en el uso de esta hormona glucoprotéica en bajar de peso comparado con el grupo placebo. Las indagaciones permiten concluir que la falta de conocimiento sobre la aplicación de una dieta adecuada de bajos índices glicémicos, fue la causa principal.

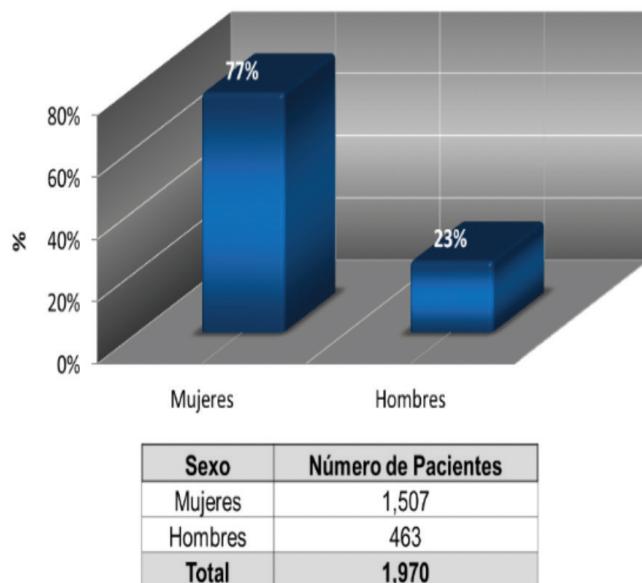
estética porque no cuentan con el seguimiento necesario a menos que tengan un médico experto<sup>13</sup>. La medicina va mucho más allá de ser solo una profesión que provee servicios médicos a las personas, implica trabajar en favor del bienestar individual y colectivo, y esa compleja labor la vuelve una de las actividades más nobles del ser humano.

En la búsqueda de cómo aportar soluciones médicas en procesos de control de peso y grasa corporal, que permita estructurar una propuesta de política pública que facilite el desarrollo del ODS 3<sup>14</sup> y que contribuya de forma tangible al bienestar de la población, se ha desarrollado un estudio de caso por más de una década, que contiene resultados y datos de seguimiento a más de 1970 pacientes efectivos. La caracterización, la construcción de indicadores y variables ha permitido demostrar las sensibles diferencias que hay entre nuestros resultados y los que en las otras históricas investigaciones se plantean. Sin duda alguna hay un cambio aparentemente simple pero sustancial, y que es el elemento fundamental del proceso, es la escogencia de los alimentos. Una mala decisión sobre los mismos, anula el bienestar del paciente y se inhibe los efectos positivos de la hormona.

13 Requiere de dos años –aproximadamente- de formación conocer y prepararse para el uso y manejo de esta técnica, para esto se debe iniciar por incorporar en el pensum médico, temáticas que aborden y expliquen los usos y manejo de las hormonas, al menos para que desde la medicina general el médico no les tema. Hay que iniciar por desvanecer los mitos alrededor de estas.

14 El ODS 3: se enfoca en garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar universal. Sin embargo, muchas regiones se enfrentan a graves riesgos para la salud, como altas tasas de mortalidad materna y neonatal, la propagación de enfermedades infecciosas y no transmisibles y una mala salud reproductiva, para alcanzar el objetivo de reducir las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles en un tercio para 2030. (PNUD, 2016, ODS 3, párr. 5)

**Gráfico 1.**  
**Número de pacientes que realizaron tratamiento con hCG**



Fuente. Elaboracion propia.

En el grafico 1. Se presenta la población tratada en The Health Institute<sup>15</sup> –HI- organización medicamente responsable del desarrollo de la investigación.

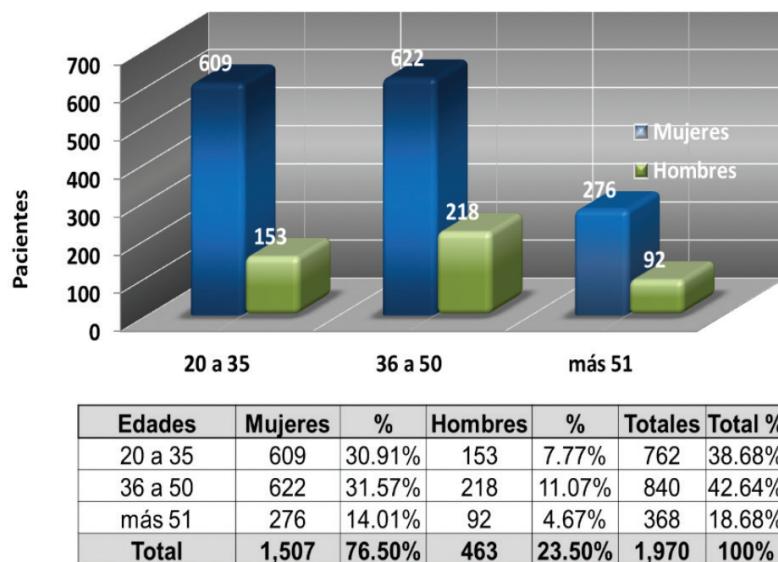
El grupo de pacientes estudiado por diez años está conformado por 1507 mujeres, que representan el 77% de la población- y 463 hombres,

equivalentes al 23% de los pacientes. El elemento determinante y valioso de este estudio, radica en dos variables fundamentales: la primera, la muestra de pacientes es la más grande en investigaciones como esta, y la segunda, el tiempo por el cual se ha desarrollado el seguimiento, control, recopilación de datos y de acompañamiento a las y los pacientes.

En base a este grupo de control, se construye las propuestas y conclusiones que buscan transpolar estos resultados a las administraciones públicas regionales. Las principales causas de búsqueda de ayuda médica del sector femenino son: bajar de peso y falta de energía o vitalidad, mientras que el hombre es por alguna enfermedad de base -como hipertensión arterial, diabetes o falta de productividad.

15 The Health Institute Guatemala -HI- es una organización líder a nivel mundial en regeneración de la salud, fertilidad, belleza, y equilibrio metabólico del ser humano. Desarrolla desde hace más de una década procesos que permiten la potencialización de la salud, fertilidad, belleza y equilibrio hormonal, por medio de tratamientos metabólicos, hormonales, nutricionales y estéticos que ayudan a mantener la productividad, energía y características juveniles de nuestro cuerpo por más tiempo, reduciendo el riesgo de enfermar o envejecer prematuramente. HI se rige por sólidos principios humanos que distinguen el servicio y atención a pacientes. Estos principios se fundamentan en: Empatía, Confianza, Comprensión, Responsabilidad, Perseverancia, Valentía, Sabiduría y Amabilidad. Actualmente, desarrolla acciones de fortalecimiento institucional, de mejora y expansión de servicios por lo que brinda la oportunidad a un profesional nacional o extranjero especialista en embriología y andrología, para integrarse a su equipo de colaboradores

**Grafico 2.**  
**Pacientes por rango de edades**

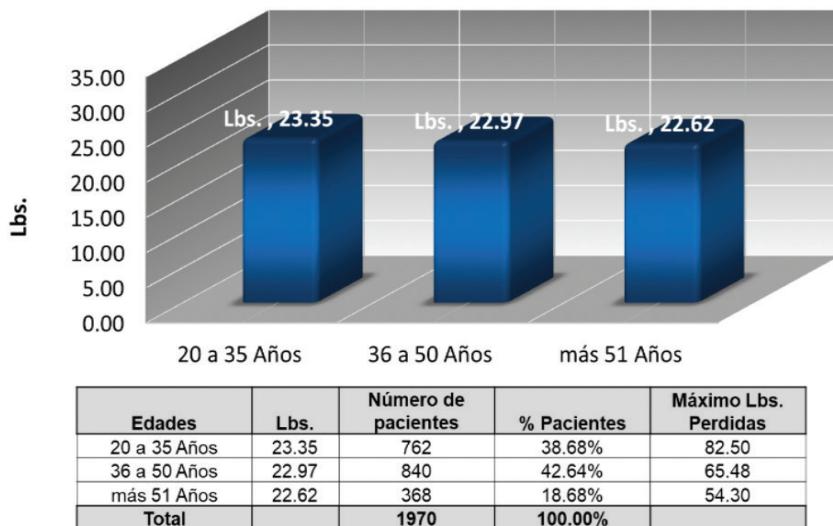


Fuente. Elaboración propia.

El gráfico 2, muestra la clasificación de la población objeto de estudio dividida en rangos de edad, esto en concordancia con uno de los planteamientos teóricos iniciales expuestos en este documento que aborda la importancia de las características poblaciones por generación o rango etario. Siendo así se procedió a organizar a las y los 1970 pacientes en rangos de: entre 20 a 35 años, equivalente al 38.68%, entre 36 a 50 años, un promedio de 42.64% de pacientes tratados, y las y los pacientes mayores de 51 años, que representan un 18.68% de la población total participantes del estudio.

Recordemos una premisa simple en investigación, es si las bases de un estudio son inadecuadas, los resultados lo serán también, por qué lo planteamos, es porque todos los estudios previos a este, propusieron la misma dieta adecuada para la teoría nutricional, pero no para un tratamiento hormonal, esto plantea un error inicial que contaminó y determinó por imitación los resultados subsiguientes. Los datos de la presente investigación justifican fehacientemente esta crítica. Lo que ha sucedido y sucede no solo con el uso de la hCG sino también en el uso del resto de hormonas, es que no se les ve como mantenedoras del bienestar orgánico y de la masa muscular, sino son recomendadas únicamente cuando la deficiencia es tan marcada que produce enfermedad clínica.

**Gráfico 3.**  
**Promedio de libras perdidas por rango de edad**



Fuente. Elaboración propia.

Este gráfico muestra claramente un elemento que por décadas se ha constituido como un mito de la medicina y es que se considera que entre mayor edad tiene una persona, más difícil es bajarla de peso. Así que debiéramos ver un descenso de peso menor conforme avanza la persona en edad. Al balancear las hormonas y compensarlas, es posible conservar la tasa de descenso de peso estable a cualquier edad. Durante las semanas de tratamiento se consiguió una pérdida promedio estándar de 22 a 24 libras por paciente sin importar el rango de edad de la persona. Esto quiere decir que, sin importar si la persona tiene 60 años o tiene 25 años, en tratamiento puede perder un promedio de 23 libras en 9 a 11 semanas, este resultado es muy difícil de alcanzar en los programas que se enfocan en dietas hipocalóricas.

La suposición de que a mayor edad menos capacidad orgánica de bajar de peso, corresponde a la visión endocrinológica tradicional, misma que el presente estudio desecha y cuestiona, a través de la siguiente interrogante: ¿Acaso solo es necesario hacer ejercicio cuando ya nos dio un infarto de miocardio o "corazón en lugar de hacerlo preventivamente?, y la respuesta es evidente, lo hacemos para prevenirlo o cambiar las

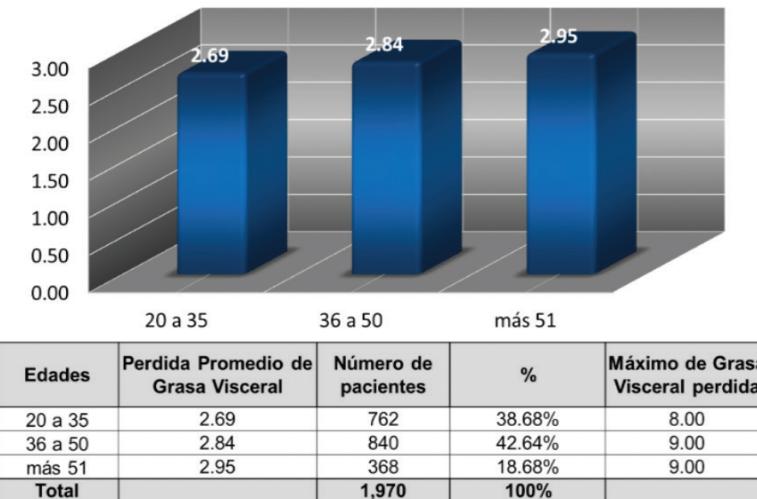
variables que establecen o incrementan el riesgo de que suceda; este cambio de concepción es el que plantea las condiciones actitudinales que determinan y determinaran las variables médicas y socioculturales ante el uso que las hormonas tengan en la medicina preventiva. Según los resultados concluyentes, el uso de la hCG aunado a un proceso de equilibrio hormonal cuidado, verificado, equilibrado, controlado y adaptado al estilo de vida de cada paciente, es la base de protección al modelo de salud sostenible, y del éxito a mediano y largo plazo sostenible a partir de la toma conciencia de la necesidad de modificar el estilo de vida.

## 4. Análisis de resultados

A continuación, se incluyen los datos y la reseña explicativa de cada uno de los hallazgos, según la muestra estudiada.

### 4.1 Exposición de resultados del tratamiento hormonal en Enfermedades No Trasmisibles.

**Gráfico 4.**  
Promedio de grasa visceral perdida según rango de edad

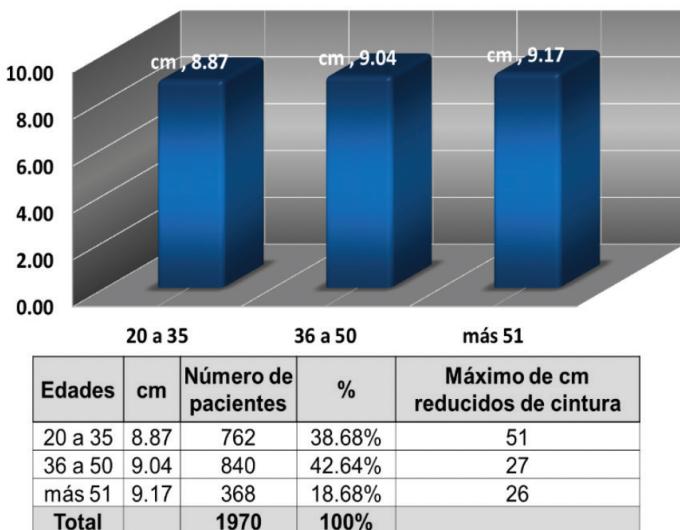


Fuente. Elaboración propia

**Gráfico 4.** La grasa visceral es la grasa que está dentro de los órganos y los rodea. Esta es la grasa que define la presión arterial, triglicéridos y glucosa de ayunas de una persona. Si está elevada, puede explicar la elevación de estos valores también. Este tejido es muy sensible a los carbohidratos en la alimentación y si los hay, se puede bajar

de peso, pero no se suele bajar la grasa visceral. El estrés tiende a mantenerla elevada y a no dejar que se pierda, al igual que la falta de sueño. Una pérdida promedio de 2 puntos en mujeres en 6 semanas y de 6 puntos en hombres durante el mismo período, son resultados alentadores.

**Gráfico 5.**  
Descenso de cintura promedio

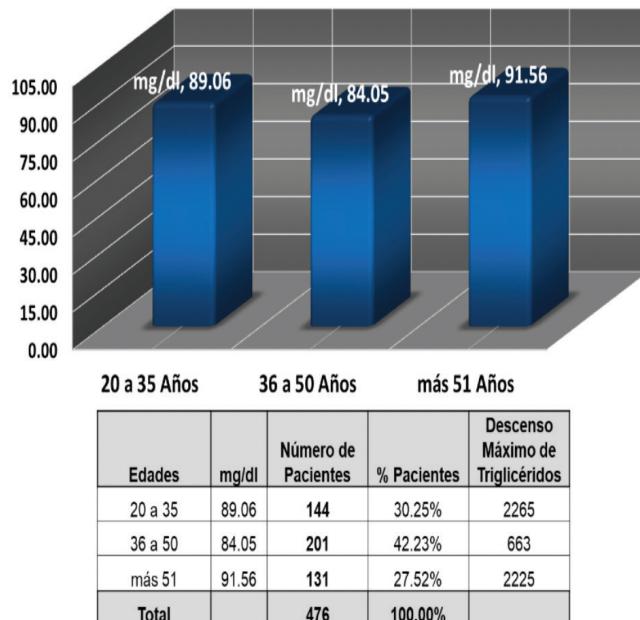


Fuente. elaboración propia.

**Gráfico 5.** En los 1970 pacientes se consiguió una pérdida promedio de 8 a 9 centímetros de cintura en 11 semanas. Esta medida se asocia a disminución de la grasa visceral y mejora de la salud metabólica. La cintura es una representación de la grasa visceral, en el gráfico 5 se demuestra una disminución de la grasa visceral, esta debe

llevar un cambio en la conformación corporal disminuyendo la media de cintura. Este descenso se asocia a protección del riesgo cardiovascular y del síndrome metabólico. Así que además de ser una medida “estética de cambio corporal tanto en hombres como mujeres, se acompaña de una mejora de glucosa, triglicéridos y presión arterial.

**Gráfico 6.**  
Descenso promedio de triglicéridos por rango de edad



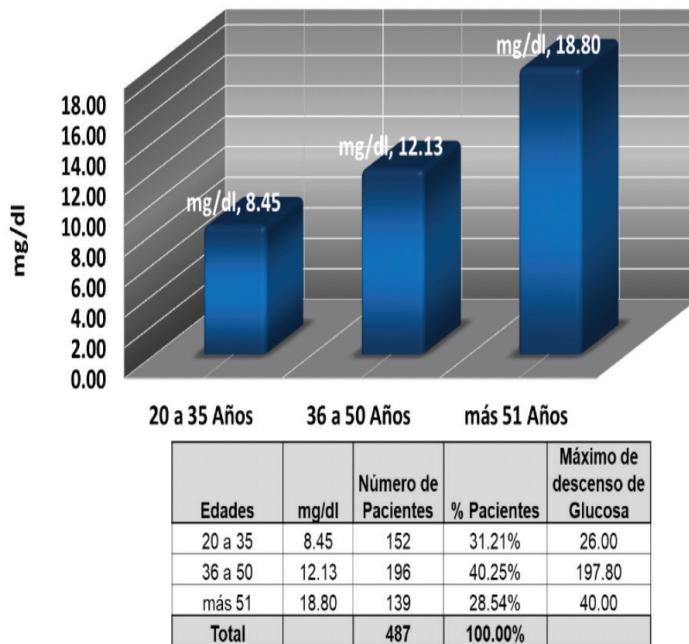
Fuente. Elaboración propia.

**Gráfico 6.** La reducción de triglicéridos promedio por rango de edad fue entre 84 y 92 mg/dl. Es de hacer notar las pérdidas máximas de triglicéridos reportadas pueden alcanzar una baja de 2,225mg/dl.

Los triglicéridos son un parámetro que refleja nuestro manejo metabólico de los carbohidratos de la alimentación, el cómo se convierten en grasa y triglicéridos a nivel del hígado y como son liberados por este último al torrente sanguíneo. Al perder la grasa visceral, los niveles de triglicéridos se reducen en sangre. Entre mayor edad de tiene, se suelen tener más triglicéridos y más de ellos hay por perder. Ello puede explicar el por qué en el grupo mayor de 51 años, la pérdida es un poco mayor. Estos resultados nos indican que no necesitamos de medicamentos para contro-

lar este parámetro si reducimos la grasa visceral en nuestros cuerpos con rutinas de desintoxicación y terapia médica nutricional y se mantiene el estilo de vida adquirido a mediano y largo plazo. Los triglicéridos por arriba de 800 mg/dl se han adjudicado a hipertrigliceridemias familiares de difícil manejo. Hemos tenido varios pacientes con esta condición y por ello es que podemos notar las pérdidas máximas de hasta 2,225 mg/dl menos, quedando ya el paciente en rangos normales o cercano a ellos, solo con el cambio de peso-grasa visceral y el equilibrio hormonal. Si se toma en cuenta que el valor normal de triglicéridos es por debajo de 150 mg/dl, un cambio de esta magnitud puede llevar a una persona entre 200 a 220 de triglicéridos – valores que vemos usualmente en pacientes hoy en día, por encima del rango normal-a un rango normal.

**Gráfico 7.**  
**Promedio de glucosa por rango de edades**



Fuente. Elaboración propia.

**Gráfico 7.** El promedio de descenso del nivel de glucosa fue de 8.45 mg/dl en la población más joven, hasta alcanzar un descenso de 18.8 mg/dl en la población mayor de 51 años. La pérdida máxima reportada de baja en este valor en el tratamiento fue de 197.80 mg/dl.

Representa el descenso de glucosa en sangre en mg/dl en la población, relacionado al cambio promedio de 20 libras menos y al menos 2 puntos de grasa visceral. Entre mayor edad tiene la población, suele tener mayores niveles de glucosa en ayuno. Esto explica el por qué la pérdida es mayor entre más se avanza en edad. Parecen cifras pequeñas pero estos resultados deben analizarse desde la perspectiva de que el nivel de glucosa normal de un ser humano es de 80 mg/dl en ayuno. Se acepta que no está alterado hasta 100 mg/dl. Es en este valor que una prediabetes se inicia y permanece este diagnóstico hasta que superamos 126 mg/dl -cuando se hace con dos tomas de este valor en ayuno-, el diagnóstico de diabetes. Un cambio de aproximadamente 20mg/dl en la población mayor de 51 años, podría llevar

a alguien de padecer una diabetes a tener casi un resultado normal, o pasar de una prediabetes a un valor normal de glucosa. Sicológicamente, llegar a controlar por el propio esfuerzo los parámetros de salud del organismo, lleva a una sensación de dominio y libertad que motivan en mantener estos cambios de salud. Al analizar los valores máximos de glucosa perdidos y ver que pueden alcanzar hasta 125mg/dl en el grupo entre 36 a 50 años y de hasta 225 mg/dl en el mayor de 51 años, puede hacernos prever que podemos trabajar a la población que padece diabetes para retornar al organismo a valores normales, sólo con cambios del estilo de vida y mantenerlo así, si mantenemos estos cambios a mediano y largo plazo

#### **4.2 Algunas breves reflexiones y propuestas**

Consideramos estos resultados de suma importancia para el planteamiento de cambios poblacionales y territoriales a mayor escala. Habiéndose comprobado la efectividad del tratamiento en los últimos diez años, en una población de

1970 pacientes. Partiendo de que el sometimiento a los tratamientos se ha realizado con recursos propios, si se cuenta con recursos más amplios puede hacerse mucho más en poblaciones mayores y con recursos estatales o regionales la realidad colectiva se modificaría considerablemente, en función de la mejora a la salud. Estamos ante una epidemia de sobrepeso y obesidad y esta propuesta ha demostrado estandarizar el descenso de peso sin importar la edad del grupo a tratar, y aún es funcional a edades superiores a los 50 años. Los resultados son rápidos, lo que permite enfocar a la población en un esfuerzo dirigido a cambio de una meta alcanzable y que valga la pena.

Estamos ante una epidemia de diabetes y contamos con esta misma herramienta -que puede controlar la crisis de sobrepeso-, que puede ayudarnos también a controlar los niveles de glucosa en forma natural o aunado a los medicamentos no hipoglucemiantes.

Los triglicéridos elevados afectan a un cuarto de la población mundial y el mismo modelo puede retornarlos a valores adecuados o normales conforme se pierde la grasa visceral y se va retornando a niveles adecuados. No siempre se puede alcanzar el nivel normal en el primer intento, pero la salud es una rutina de mejora hasta alcanzar nuestra salud. Somos un Instituto privado y ponemos a conocimiento público nuestros resultados del trabajo realizado en los últimos diez años, con el fin de encontrar nuevas alternativas y oportunidades para la cooperación público-privado, para el manejo de la crisis en salud humana a la cual nos aproximamos rápidamente. Se requiere extrapolar esta iniciativa a nivel poblacional y territorial mayor con el apoyo de los gobiernos locales y regionales y pro de mantener una mayor salud integral y productividad.

## Referencias Bibliográficas

- American Diabetes Association (2017). *Classification and Diagnosis of Diabetes. In: Standard son Medical Care in diabetes 2017 [Internet]*. 2017. P. S11-24.
- Atkins, Robert, C. (1955) *La Revolución Dietética del Dr. Atkins*, Editorial Grijalbo, S.A.
- Departamento de Epidemiología en Guatemala /MSPAS (2016), *Situación de Enfermedades no transmisibles junio 2016*. MSPAS.
- Departamento de Epidemiología. Guatemala; 2016.
- Fundación redGDPS (2018). *Guía de diabetes tipo 2 para clínicos: Recomendaciones de la redGDPS*, Madrid, España.
- González García, M. e Ibáñez Martín, R. (2008): “Conocer, creer y comprar: el papel del conocimiento científico en las actitudes hacia los alimentos funcionales y el medio ambiente”, en J. A. López Cerezo y F. J. Gómez González (eds.): Apropiación Social de la Ciencia, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 115-133.
- International Diabetes Federation (2017). *Diabetes Atlas de FID*. Octava edición 2017.
- OPS/OMS (2016), *Las dimensiones económicas de las enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe*. Biblioteca OPS, Tercera Edición. 2017 Pan American Health Organization and the University of Washington.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO (2019). *Objetivos de desarrollo Sostenible*. Biblioteca ONU. Washington. DC.
- Organización Mundial de la Salud -OMS- (2014), *Informe sobre la situación mundial, de las enfermedades no transmisibles 2014, “Cumplimiento de las nueve metas*

- mundiales relativas a las enfermedades no transmisibles: una responsabilidad compartida*" Biblioteca OMS, Ginebra, Suiza.
- Organización Mundial de la Salud -OMS- (2016). Informe Mundial sobre Diabetes, Biblioteca OMS, Geneva, Switzerland. Vol 978.
- Organización Mundial de la Salud. *Informe Mundial de la Diabetes [Internet]. Resumen de orientación.* 2016. Pp. I – xiii.
- Sam B. (2016), Situación de Enfermedades no transmisibles junio 2016 Introducción: Situación Epidemiológica Morbilidad: Enfermedades no Transmisibles, tasas de prevalencia, % de incremento de periodo y proyección Guatemala 2008-2015. MSPAS. Departamento de Epidemiología. Guatemala; 2016.
- Simeons, A.T.W. (1954). *Libras y Pulgadas: un nuevo acercamiento a la obesidad.* Hospital Internacional Salvador Mundi, Roma, Italia.

# REFERENCIAS

\* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre la temática “Objetivos de Desarrollo Sostenible: construyendo nuevas rutas para las administraciones públicas”, tema de objeto del número de esta revista.

**PALABRAS CLAVES: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CENTROMERICA.**  
**KEY WORDS: SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS; PUBLIC ADMINISTRATION; CENTRAL AMERICA**

Breckenridge, S. S., & Zolezzi, E. (2019). Centroamérica y la agenda 2030: Desafíos para la implementación el ODS 16. *Ánalisis Carolina*, (31), 1. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7171282.pdf>

Carrillo, A. P. El desafío de mejorar la resiliencia urbana en Centroamérica. *Hacia una Centroamérica*, 147. Recuperado de: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/HaciaunaCentroamericamasResiliente.pdf#page=149>

CEPAL, N. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155>

Gaitán, C. A. C. (2018). La integración económica del SICA frente a los ODS. *Latin American Journal of Trade Policy* 1, 5-29. Recuperado de: <https://n9.cl/syr9>

Meadowcroft, J. (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14(15), 123-138. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/James\\_Meadowcroft/publication/39187667\\_Participacion\\_y\\_estrategias\\_para\\_el\\_desarrollo\\_sostenible/links/09e4150b62b8c6c49c000000/Participacion-y-estrategias-para-el-desarrollo-sostenible.pdf](https://www.researchgate.net/profile/James_Meadowcroft/publication/39187667_Participacion_y_estrategias_para_el_desarrollo_sostenible/links/09e4150b62b8c6c49c000000/Participacion-y-estrategias-para-el-desarrollo-sostenible.pdf)

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6675958>

Rey de Marulanda, N., & Tancredi, F. (2010). De la innovación social a la política pública: Historias de éxito en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39313>

Ribeiro, V. P. L., & Guzmán, C. A. (2009). Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. Una Perspectiva local. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(11), 363-397. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96011647011.pdf>

Samaniego, J. L. (2016). De los ODM a los ODS y la Agenda 2030 en la CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el, 15(09), 2017. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/3\\_de\\_los\\_ods\\_a\\_los\\_ods\\_y\\_la\\_agenda\\_2030\\_jose-luis\\_samaniego.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/3_de_los_ods_a_los_ods_y_la_agenda_2030_jose-luis_samaniego.pdf)

Sánchez, A. F. A. (2015). La auditoría ambiental como función de la administración pública en la protección del bien público ambiental, para construir la empresa amigable con el ambiente como meta del desarrollo sostenible. *Criterio Libre*, 13(22), 79-97. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6675958>

Tassara, C., & Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44(21), 107-144. Recuperado de: <https://n9.cl/42wh>

Vargas, J. P., Aguilar, A. M. Q., & Orantes, E. T. (2018). Proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (74), 36-56. Recuperado de: <http://ojs.icap.ac.cr:8012/ojs/index.php/RCAP/article/view/113/200>





# Lineamientos para publicar en la Revista Centroamericana de Administración Pública

**La Revista Centroamericana de Administración Pública** es una publicación semestral editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública.

Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigadores, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

Busca difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana.

Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP.

## Instrucciones para colaboradores

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en consideración de su papel central en la educación y su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la publicación de artículos científicos. Así, las orientaciones aquí planteadas, son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- El carácter de los documentos debe ser académico, siendo generados a partir de un proceso de investigación debidamente desarrollado y contando con un sustento teórico claramente definido.
- No se cobrará ningún monto de dinero a los autores por revisar, aceptar o publicar sus artículos.
- Los documentos que se desarrollen deben ser acordes a las temáticas de interés del Instituto Centroamericano de Administración Pública, bajo criterio del Comité Editorial y según la temática de cada edición de la Revista.
- Los autores se comprometen a mantener criterios éticos en cuanto a la originalidad de sus documentos, así como que los mismos sean inéditos y no hayan sido presentados a otras entidades editoriales.
- Es obligatorio que los autores cuenten con un identificador ORCID y lo indiquen al enviar el artículo. En caso de no tenerlo, puede ingresar a <https://orcid.org/> y crear una cuenta de manera gratuita. El sistema le proporcionará un identificador digital persistente, el cual permite distinguirle de todos los otros investigadores y garantizar que su trabajo sea reconocido y difundido correctamente.
- Los documentos deben enviarse en formato editable a la Editora de la Revista vía correo electrónico a la siguiente dirección: [publicaciones@icap.ac.cr](mailto:publicaciones@icap.ac.cr).
- La extensión máxima de los artículos es de cuarenta páginas a espacio y medio, en tamaño carta. En casos especiales, el Comité aceptará trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Todo documento debe presentar de manera veraz las fuentes de información, especificándolas en el documento de acuerdo con las Normas APA (6<sup>a</sup> ed.). Para más información sobre estas normas consultar [www.apastyle.org](http://www.apastyle.org). Las notas al pie de página deben limitarse a lo estrictamente necesario. Además, puede consultar el documento [Guía de citación bibliográfica en trabajos de investigación del ICAP. \(http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/Documentos%20de%20Apoyo/Gu%C3%A1da%20APA.pdf\)](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/Documentos%20de%20Apoyo/Gu%C3%A1da%20APA.pdf)

- Si el documento incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición. Los mismos deben cumplir con las características indicadas en la Sección Inserción de tablas y figuras de la Guía.
- El artículo debe contener un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del documento.
- Debe adicionarse el currículum vitae del autor en el que aparezcan el nombre completo, calidades profesionales, experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo, así como su afiliación institucional y correo electrónico.
- Todos los textos propuestos para publicaciones deberán contar con la aprobación del Comité Editorial antes de que se proceda a la publicación.

## Política de acceso abierto

La Revista Centroamericana de Administración Pública se adhiere a los principios y políticas de libre acceso (BOAI), por lo que utiliza la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0. Esta permite que los(as) usuarios(as) puedan tener acceso completo y gratuito al contenido electrónico, es decir que pueden leer, descargar, almacenar, imprimir, buscar, indexar, usar como datos para software y realizar enlaces a los textos completos de esta revista.

Además, se permite distribuir el artículo sin pedir permiso previo al editor o al autor, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

Para estos efectos, el autor deberá entregar la Carta de originalidad y cesión de derechos en la cual se indica claramente el aporte de cada autor o autora y aceptación del uso de la información de acuerdo con la Licencia de la Revista; se le ruega detallar la colaboración que tuvo cada participante en la investigación, en la casilla que solicita dicha información.

La revista no realiza ningún cobro económico por someter, revisar, corregir, diagramar y publicar artículos en cualquiera de sus números. El ICAP asume la responsabilidad de transferir los resultados de investigación a la sociedad, difundiendo lo más ampliamente posible la producción científica y académica de sus publicaciones.

## Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial y además se someterán a un Sistema de Revisión por Pares, con el fin de asegurar a los investigadores y a los lectores un producto de calidad.

La evaluación se realizará siguiendo el esquema de revisión doble ciego, debido a ser considerado el más efectivo para garantizar la calidad, confiabilidad e integridad de los artículos. A continuación, se detallan los procedimientos que conforman el Sistema de Revisión de Pares de la RCAP, permitiendo la gestión adecuada de la información brindada por los artículos y el cumplimiento de los períodos de publicación:

- La convocatoria de la Revista Centroamericana de Administración Pública será publicada en la página web de la RCAP y será compartida en redes sociales.
- Una vez publicada la convocatoria, la recepción de artículos se realizará por medio de los correos electrónicos [melizondo@icap.ac.cr](mailto:melizondo@icap.ac.cr) y [publicaciones@icap.ac.cr](mailto:publicaciones@icap.ac.cr).
- Los artículos recibidos pasarán una primera evaluación de forma, normas de citación y estilo por parte del equipo técnico, en caso de no cumplir con esos elementos será enviado nuevamente al autor para que rectifique.
- Una vez aceptado el artículo por el equipo técnico, pasará a ser evaluados por al menos dos expertos. La asignación de los evaluadores de cada artículo, según los criterios establecidos anteriormente, estará a cargo del Comité Editorial.
- El evaluador dictaminará el artículo según los tres niveles; aprobado para ser publica-

do, condicionado (con pequeñas modificaciones o revisiones amplias) o rechazado. Debe de asegurarse que sus comentarios sean objetivos y oportunos según su dictamen, correspondiendo a puntos de mejora para el investigador. Para estos efectos, debe utilizar el **Formulario para evaluación de artículos científicos**.

- Una vez recibido el dictamen del evaluador, se le comunicará al autor el mismo y se le ofrecerá un plazo de 15 días hábiles para generar las mejoras pertinentes.
- La decisión final de aceptar o rechazar un artículo corresponde al Comité Editorial de la Revista, el cual tomará en cuenta las evaluaciones realizadas por los revisores y las mejoras realizadas por los autores, la cual es inapelable.

## Compromisos del programa editorial

El Programa Editorial se compromete a cumplir las siguientes funciones una vez que el documento haya sido aprobado para publicación:

- Coordinar el diseño y diagramación del documento.
- Difundir los documentos publicados por medio del sitio web de publicaciones del ICAP y redes sociales institucionales. Además, las publicaciones se difunden en acervos bibliográficos de instituciones nacionales, regionales e internacionales por medio de convenios.
- Respaldar la publicación con el sello editorial ICAP, el cual estará visible en todos los materiales publicados por la institución, así como en aquéllos en cuya coedición participe.
- La publicación se realizará por medios digitales y se le brindará a cada autor un digital del documento final. En caso de que el Comité Editorial lo considere pertinente, se procederá a difundir en formato impreso el documento.



# ¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de carácter intergubernamental, especializado en administración pública y al servicio de la región centroamericana.

Fue creado en 1954 y sus países miembros son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Actualmente, también se colabora con la República Dominicana y otros países de América Latina.

El ICAP brinda acompañamiento a los sectores públicos del istmo, mejorando sus capacidades de gestión, mediante el desarrollo de investigación, actividades de extensión y la implementación de programas de capacitación, asesoría y consultoría. Contamos con programas de posgrado a nivel de Doctorado y Maestría:



## Maestrías virtuales

- » Gerencia de la Salud
- » Gerencia de la Calidad
- » Gerencia de Aviación Civil
- » Gerencia de Proyectos de Desarrollo
- » Gerencia Organizacional del Talento Humano

## Maestrías Semipresenciales

- » Gerencia de la Salud
- » Gerencia de la Calidad
- » Gestión y Política Pública
- » Gestión de Compras Públicas
- » Gestión de Infraestructura Pública
- » Finanzas y Banca para el Desarrollo
- » Gerencia de Proyectos de Desarrollo
- » Gestión Ambiental y Desarrollo Local
- » Gestión de la Planificación del Desarrollo
- » Gerencia en Políticas y Programas Sociales

## Maestría Presencial

- » Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas

## Doctorado virtual/ semipresencial

- » Gestión Pública y Ciencias Empresariales

@ [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)

🌐 [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

