

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**No.
83**

**GESTIÓN PÚBLICA
EN TRANSFORMACIÓN: TERRITORIOS
Y GESTIÓN DE CAMBIO**



PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

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

TABLA DE CONTENIDO

ARTÍCULO No.1.

LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL ACTORES CLAVE DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL POR HARYS REGIDOR BARBOZA.

.....[PÁGINA No.10](#)

El presente artículo procura en una primera aproximación de carácter teórica, establecer los alcances que en torno al desarrollo territorial los diversos modelos y enfoques han establecido conceptualmente las formas en que se desarrollan y evolucionan desde lo espacial hasta lo integral. Además del recorrido para situar teóricamente los alcances de este modelo en términos globales, se realiza una revisión a modo de marco referencial sobre la aproximación del concepto de gobernanza territorial, que se sitúa como un parámetro para identificar la forma en que los actores y sus interacciones forman parte de procesos reales de transformación de los entornos en que se devuelven. Un segundo momento, está dedicado a pasar revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), instancias que mediante la Ley 9036 fueron creados en Costa Rica bajo una perspectiva de gobernanza multinivel. Con una serie de alcances y limitaciones que, vistos en retrospectiva, si bien resultan un importante avance en el impulso de un modelo de desarrollo basado en la territorialidad, eventualmente consideran una serie de desafíos que deben ser atendidos a la brevedad para lograr su sostenibilidad. Finalmente, se realizan una serie de reflexiones en torno al camino recorrido en materia de gobernanza territorial en Costa Rica, con la intención de abrir el debate y marcar las rutas de profundización investigativa que permita fortalecer un modelo que transformó la visión de cómo entender el desarrollo y el crecimiento desde los territorios.

ARTÍCULO No.2.

GESTIÓN DE CRISIS Y TRÁNSITOS MIGRATORIOS. RETOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE COVID-19 POR JORGE ENRIQUE CULEBRO MORENO.

.....[PÁGINA No.30](#)

El propósito del artículo consiste explorar algunos de los principales retos para la administración pública en el contexto de la respuesta a tránsitos migratorios producto de la de la COVID 19. Se analizan las lógicas institucionales de los principales organismos nacionales e internacionales encargados de responder a la crisis sanitaria, expresadas en su diseño institucional. La idea es observar la forma en la cual estas lógicas han influido en la dinámica y los retos de la administración pública, y en su caso generar tensiones entre los diversos actores en la respuesta a la crisis sanitaria. Teórica y metodológicamente se sigue una estrategia cualitativa de estudio de caso, en la cual se analiza el marco normativo que le dio origen a estas organizaciones. Algunos de los resultados apuntan hacia la importancia de la articulación de las principales organizaciones para la gestión de las migraciones durante la reciente crisis sanitaria.

ARTÍCULO No.3.

LA TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR DIANA VICHER GARCÍA.

.....[PÁGINA No.45](#)

En este artículo se analizan las dos acepciones que sobre tecnología se pueden distinguir en los orígenes, desarrollo y evolución de la administración pública en términos de la formación de los servidores públicos: como forma de hacer (techné), y como instrumento (herramienta), cuya relación se puede rastrear desde el tercer milenio a.C., cuando surgen instituciones que tendrán como propósito la enseñanza de la administración pública que paralelamente, incorporan la tecnología para potenciar el trabajo administrativo. Las TICs se han convertido en un medio para la enseñanza en administración pública, tienen ventajas y desventajas pues facilita tiempo y costos; pero no garantiza el aprendizaje, deja a un lado la oportunidad de experimentar, reflexionar y desarrollar las acciones y su comprensión de un entorno de datos rico y polémico. Por ello, queda por analizar los efectos, así como también los nuevos instrumentos que se puedan generar para complementar este tipo de preparación, que cada vez se torna más virtual, de servidores públicos, por lo que es necesario continuar analizándola forma en que se seguirán incorporando las TICs a la enseñanza y práctica de la administración pública.

ARTÍCULO No.4.

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL POR JOSÉ ACHOY SÁNCHEZ.

.....[PÁGINA No.72](#)

En el presente artículo se aborda el tema del Estado como un ente político que está conformado por el estatus que concede el pueblo al mismo, donde se define el gran poder que maneja el este y como son capaces de elegir quien maneja a ciertos sectores, o como se maneja al país, donde se expone al pueblo como una simple arena de batallas, para que los amigos y enemigos del Estado puedan llevar a cabo sus batallas en su búsqueda de poder político. Luego de una descripción general de lo que es y lo que representa, se define también la necesidad de las municipalidades para hacer funcionar a este ente político.

DOCUMENTO

A PROPÓSITO DE LOS DEBATES PÚBLICOS SOBRE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA POR JOSE DAVID RAMÍREZ ROLDÁN.

.....[PÁGINA No.91](#)

El presente artículo comprende a la legislación como una intervención pública más como parte de la acción estatal de un país. El propósito de este trabajo es reflexionar sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas de manera formal, empero, se busca identificar el estado actual de este campo a raíz de los avances u obstáculos de su profesionalización. Así, se presentan mecanismos o debates de evaluación de leyes, con el fin de sugerir el fortalecimiento de los alcances del Poder Legislativo y ampliar los marcos jurídicos de la evaluación de intervenciones públicas desde sus debates nacionales.

COMITÉ EDITORIAL

DIRECCIÓN

MSc. Heilen Díaz Gutiérrez, Directora de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones (Costa Rica).

MSc. María José Elizondo Solís, Gestora Académica, Oficial a cargo del Programa de Publicaciones (Costa Rica).

COMITÉ EDITORIAL

MSc. Heilen Díaz Gutiérrez, Directora de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones (Costa Rica).

Dr. Jean- Paul Vargas Céspedes, Director Laboratorio de Internacional de Innovación Pública para el Desarrollo Sostenible (Costa Rica).

Dra. Sonia Abarca Mora, Investigadora independiente (Costa Rica).

MSc. Óscar Quesada Madriz, Director de Unidad Especializada en Integración y Temas Regionales (Costa Rica).

MSc. Mauricio Ramírez, Investigador independiente (Costa Rica).

COMITÉ INTERNACIONAL

Dr. Caryl Alonso Jiménez, Investigador independiente (Guatemala).

Dr. José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Giménez Abad (España).

Dr. Ernani Contipelli, Investigador y Profesor Webster University (Brasil).

MSc. Manuel Aguilar Yuste, Investigador y Profesor Universidad de Extremadura (España).

MSc. Bonnie Hiltz, Vicepresidenta de Energía y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá).

EQUIPO TÉCNICO

MSc. María José Elizondo, Gestora Académica, Oficial a cargo del Programa de Publicaciones (Costa Rica).

Bach. Andy Prado Guadamuz, Gestor del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, ICAP (Costa Rica).

Bach. Marcela Sandí Meléndez, Asistente del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, ICAP (Costa Rica).

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Sr. Marvin Danilo Lima Alvarez, Gestor de la Unidad Especializada de Tecnologías de la Infocomunicación (Guatemala)

EDITORIAL

Transformar y adaptar la gestión pública a las nuevas necesidades sociales debe ser un compromiso renovado de la administración. El cambio y la innovación son parte de la humanidad misma, pero hoy en día los entornos digitales, la inmediatez de la comunicación y los diferentes frentes de riesgos, requiere de lo público, una mejor gestión de datos, información y la generación de entornos resolutivos que apunten a mayores niveles de desarrollo.

Lo cierto es que esta es una lectura que es difícil de poner en marcha, pues, aunque hay un esfuerzo consciente desde la administración, las ocupaciones de lo diario terminan dominando la agenda dejando de lado el entorno más amplio, haciendo más complicado que pueda operar desde la estrategia, sumado a que la gestión y adaptación a una dinámica dominada por lo digital, genera una convergencia entre las prácticas del ayer y las nuevas costumbres del hoy, donde se pueden acentuar desigualdades y brechas de conocimiento.

El discurso del cambio está presente más que nunca en el ideario compartido y también en la gestión, sin embargo, hay una amplia cantidad de intereses, incertidumbres y límites, y en el contexto de la postpandemia ha tomado relevancia la capacidad de las instituciones por generar confianza, tanto desde lo estratégico de dirección, administración, pero también por la alineación de las expectativas desde los territorios y las poblaciones vulnerables.

En ese contexto, la edición número 83 de la Revista Centroamericana de Administración Pública, propone una revisión de los cambios y la adaptación de lo público, concentrándose en tres temáticas relevantes; la territorialidad, la migración y la educación. Revisando desde la investigación y los casos aportes y transformaciones que han sido puestas en marcha y que ayudan a entender mejor los fenómenos y a aportar desde nuevas soluciones. El primer artículo del número, por Harys Regidor establece los alcances de los modelos de desarrollo territorial, situando teóricamente el modelo y revisando el caso de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en Costa Rica, profundizando sus alcances y limitaciones con el fin de comprender el modelo de desarrollo basado en la territorialidad, sus desafíos y consideraciones para su sostenibilidad.

El segundo artículo propuesto por Jorge Culebro y Carlos González, amplía en un fenómeno permanente que gestionan las administraciones públicas; la migración. Utilizando el caso de la institucionalidad mexicana se exploran los principales retos de la administración públicas para responder a los tránsitos migratorios, en este caso, el estudio analiza las lógicas institucionales de los principales organismos nacionales e internacionales encargados, un aporte que sirve para entender algunos retos y limitaciones de los diseños institucionales al gestionar un fenómeno complejo como este.

El tercer aporte de este número, por Diana Vicher, estudia el cambio, la educación y la evolución de estos dos conceptos desde lo público. Entendiendo que las tecnologías de información y comunicación se han convertido en un medio de enseñanza, se propone la revisión teórica de estas en términos de la capacitación para servidores públicos.

Finalmente, la sección de artículos de esta revista se completa con la propuesta de José Achoy, sobre descentralización territorial y autonomía municipal, una propuesta que revisa la teoría sobre las capacidades estatales y la importancia de la territorialidad.

Por otra parte, esta edición de la revista cuenta con un documento propuesto por Jose Ramírez, donde reflexiona sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas, profundizando de esta manera en mecanismos para el fortalecimiento de los alcances del poder legislativo.

En conclusión, este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública estudia fenómenos claves para el desarrollo de la región, como la territorialidad, la migración y los cambios en las dinámicas educativas, a la vez que expande su ámbito de acción, contemplando fenómenos transfronterizos y en constante transformación, entendiendo la necesidad de participación y ajuste al cambio.

BASE DE DATOS

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 se encuentra registrada en los siguientes índices, bases de datos, catálogos y otros sistemas de búsquedas.

Índices:

- **ERIH PLUS:** (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences): portal de revistas científicas del Índice Europeo de Referencias de Humanidades y Ciencias Sociales desarrollado por el Standing Committee for the Humanities (SCH) de la European Science Foundation (ESF).

Catálogos:

- **BIBLAT:** Portal especializado en revistas científicas y académicas publicadas en América Latina y el Caribe.
- **CLASE:** base de datos bibliográfica creada en 1975 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- **DIALNET:** Portal bibliográfico, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana. Centrado fundamentalmente en los ámbitos de las Ciencias Humanas, Jurídicas y Sociales.
- **LATINDEX:** Catálogo del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- **REDIB:** (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico): página de contenidos de caracteres científicos y académicos de forma digital producidos en Iberoamérica.

Redes sociales científicas:

- **Mendeley:** Gestor de referencias de libre acceso en el que se comparte producción científica y académica.
- **Academia.edu:** Es una red social gratuita que tiene como objetivo conectar científicos, ofrecerles una plataforma para compartir sus trabajos de investigación y facilitarles el seguimiento de los artículos que son relevantes para sus campos de estudio.

Buscadores:

- Google Scholar.
- Google Analytics.

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.

CONTACTOS

COSTA RICA

Oficinas Centrales
100 metros sur y 75 metros oeste
de la heladería Pops, Curridabat,
San José, Costa Rica.
Tel: +(506) 40012985
Whatsapp: +506 86909583
Correo electrónico: info@icap.ac.cr

PANAMÁ

Dirección en Panamá:
Ciudad del Saber
Calle Maritza Alabarca
Edificio 153-B
Ciudad de Panamá
Ciudad de Panamá
Tel: +507 310-1910 / +507 310-1909
Correo electrónico: cifpanama@icap.ac.cr

GUATEMALA

Instituto Nacional de Administración Pública
Boulevard Los Próceres 16-40 Zona 10
Ciudad de Guatemala, Guatemala,
Centroamérica
Tel: +502 2296-6122 / +502 2296-6123
Correo electrónico: icapguatemala@inap.gob.gt

Nuestras redes sociales



ICAP1954



icap_1954



icap_1954



in/icap

ARTÍCULO

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural actores clave de la gobernanza territorial

LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL ACTORES CLAVE DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Investigador: Harys Regidor-Barboza¹

ORCID: 0000-0002-3664-5594

Instituto Centroamericano De Administración Pública

San José, Costa Rica

harys.regidor@icap.ac.cr

RESUMEN

El presente artículo procura en una primera aproximación de carácter teórica, establecer los alcances que en torno al desarrollo territorial los diversos modelos y enfoques han establecido conceptualmente las formas en que se desarrollan y evolucionan desde lo espacial hasta lo integral. Además del recorrido para situar teóricamente los alcances de este modelo en términos globales, se realiza una revisión a modo de marco referencial sobre la aproximación del concepto de gobernanza territorial, que se sitúa como un parámetro para identificar la forma en que los actores y sus interacciones forman parte de procesos reales de transformación de los entornos en que se devuelven.

Un segundo momento, está dedicado a pasar revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), instancias que mediante la Ley 9036 fueron creados en Costa Rica bajo una perspectiva de gobernanza multinivel. Con una serie de alcances y limitaciones

que, vistos en retrospectiva, si bien resultan un importante avance en el impulso de un modelo de desarrollo basado en la territorialidad, eventualmente consideran una serie de desafíos que deben ser atendidos a la brevedad para lograr su sostenibilidad. Finalmente, se realizan una serie de reflexiones en torno al camino recorrido en materia de gobernanza territorial en Costa Rica, con la intención de abrir el debate y marcar las rutas de profundización investigativa que permita fortalecer un modelo que transformó la visión de cómo entender el desarrollo y el crecimiento desde los territorios.

PALABRAS CLAVES

Teoría de Sistemas, Teorías de Desarrollo, Territorio, Desarrollo Territorial, Gobernanza Territorial

¹ Investigador. Costarricense. Politólogo. Cursando el Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP. Máster con honores en Diplomacia por la Universidad de Costa Rica. Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Ha sido consultor internacional para la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Con experiencia docente en la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica y el Instituto de Servicio Exterior de Costa Rica. Fue Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO, 2014-2018) y Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural (INDER, 2018-2021).

ABSTRACT

This article seeks in a first approximation of a theoretical nature, to establish the scope that around territorial development the various models and approaches have conceptually established the ways in which they develop and evolve from the spatial to the integral. In addition to the journey to theoretically situate the scope of this model in global terms, a review is carried out as a referential framework on the approximation of the concept of territorial governance, which is positioned as a parameter to identify the way in which the actors and their interactions they really are part of real processes of transformation of the environments in which they are returned. A second moment is dedicated to reviewing the figure of the Rural Development

Territorial Councils (CTDR), instances that were created in Costa Rica through Law 9036 under a multilevel governance perspective, with a series of scopes and limitations that seen In retrospect, although they are an important advance in the promotion of a development model based on territoriality, eventually it incorporates a series of challenges that must be addressed as soon as possible to achieve its sustainability. Finally, a series of final reflections are made about the path taken in terms of territorial governance in Costa Rica, with the intention of opening the debate and marking the routes of research that allows strengthening a model that transformed the vision of how to understand the development and growth from the territories.

KEY WORDS

Systems Theory, Development Theory, Territory, Territorial development, Territorial governance

Recibido: 15 de setiembre de 2022

Aceptado: 30 de noviembre de 2022

DOI: 10.35485/rcap83_1

INTRODUCCIÓN

La gobernanza territorial en Costa Rica, si bien resulta de un largo proceso de discusión política, técnica y jurídica que data de los años ochenta, ha tenido un nuevo impulso y reconfiguración a partir de la aprobación de la Ley 9036 que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el año 2012.

Dicha ley no solo es representativa en torno a la modificación del nombre de la institución, sino que, en su fondo, genera una gran transformación del enfoque de desarrollo que vira de lo agrario a lo territorial basado en lo rural. Bajo este escenario, la reconfiguración de los actores y las dinámicas territoriales cuentan con fundamentos políticos y jurídicos transformadores de los procesos económicos y sociales de los territorios.

Inmersos en un mundo globalizado, este proceso evolutivo del concepto de desarrollo muestra la necesidad de observar el entorno en una nueva dimensión en que las fronteras geográficas y económicas han llegado a ser cada vez menos palpables y por tanto, invitan de manera consciente a realizar profundas transformaciones hacia la construcción de un nuevo escenario desde lo local.

El desarrollo territorial y la gobernanza multinivel han tomado

forma para situarse en los últimos años como uno de los principales avances en materia de la agenda de políticas públicas impulsado por organismos internacionales y multilaterales, el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Costa Rica durante la primera década de este siglo es un claro ejemplo. El principal hallazgo sin duda revierte en la necesidad de entender al territorio y sus dinámicas como un proceso permanente de construcción social del entorno, donde la interacción entre los elementos que les conforman se establece como las variables en la lucha contra la desigualdad y el desarrollo económico.

Considerando estos elementos, el presente artículo procura en una primera aproximación de carácter teórica, establecer los alcances que en torno al desarrollo territorial los diversos modelos y enfoques han establecido conceptualmente las formas en que se desarrollan y evolucionan desde lo espacial hasta lo integral. Además del recorrido para situar teóricamente los alcances de este modelo en términos globales, se realiza una revisión a modo de marco referencial sobre la aproximación del concepto de gobernanza territorial, que se sitúa como un parámetro para identificar la forma en que los actores y sus interacciones realmente forman parte de procesos reales de transformación de los entornos en que se devuelven.

Un segundo momento, está dedicado a pasar revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), instancias que mediante la Ley 9036 fueron creados en Costa Rica bajo una perspectiva de gobernanza multinivel, con una serie de alcances y limitaciones que vistos en retrospectiva, si bien resultan un importante avance en el impulso de un modelo de desarrollo basado en la territorialidad, eventualmente incorpora una serie de desafíos que deben ser atendidos a la brevedad para lograr su sostenibilidad.

Finalmente, se realizan una serie de reflexiones finales en torno al camino recorrido en materia de gobernanza territorial en Costa Rica, con la intención de abrir el debate y marcar las rutas de profundización investigativa que permita fortalecer un modelo que transformó la visión de como entender el desarrollo y el crecimiento desde los territorios.

1. LA GOBERNANZA TERRITORIAL DESDE ENFOQUES SISTÉMICOS Y DE DESARROLLO.

Este primer acápite realiza una breve sistematización de tipo teórico sobre los fundamentos conceptuales de la gobernanza territorial bajo la perspectiva sistémica y de desarrollo. Este acercamiento resulta indispensable para comprender en un segundo apartado, el camino que la gobernanza territorial ha tomado en Costa Rica, a partir de los avances jurídicos y normativos que han intentado darle forma en la práctica.

1.1 La teoría de sistemas como referente del desarrollo territorial

La relevancia de la TGS como referente teórico es que, aplicando sus principios y valores a los sistemas de organizaciones, es posible encontrar explicaciones al comportamiento de los grupos como un reflejo del sistema social (García, 2017).

El origen de este enfoque se encuentra en Bertalanffy (1969) como concepto abordado inicialmente en la rama de la biología. Posteriormente, sería aplicado de forma transdisciplinaria hasta encontrar un concepto que la presenta como “*una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad*” (Arnold y Osorio, 1998).

En una primera aproximación, la comprensión y evolución del concepto en términos de una perspectiva holística e integradora es relevante, en tanto la gobernanza territorial descansa en las relaciones y los conjuntos, vistos como un espacio que permite comprender el complejo de interrelaciones de los agentes sociales y sus dimensiones. (García, 2017).

Desde un enfoque más amplio, el propósito de la TGS se dirige a,

Estudiar el sistema como un todo, de forma íntegra, tomando como base sus componentes y analizando las relaciones e interrelaciones existentes entre éstas y mediante la aplicación de estrategias científicas, conducir

al entendimiento globalizante y generalizado del sistema. Bertoglio, citado por Tamayo, 1999, sp.

Y que con base en estos elementos establece dos posibles líneas de observación: la que considera un conjunto de todos los sistemas concebibles y procura su reducción a un tamaño razonable y; dos, uno de “*sistemas de sistemas*”, más sistemático y ordena los campos empíricos en torno a una jerarquía con base en la complejidad organizacional.

Debido a lo anterior, la gobernanza territorial puede entenderse como un “sistema”, razón por la cual se explica como aquel “conjunto de partes o elementos interrelacionados e interactivos entre sí” (García, 1995, sp), donde es más que la simple suma de sus partes y entiende la necesaria consideración de relaciones, interacciones, acciones y reacciones entre los elementos que integran un ambiente y le complementan.

1.2 La teoría del desarrollo como fundamento de la gobernanza territorial

Otro referente teórico relevante para encuadrar este artículo se encuentra en la evolución de las teorías del desarrollo, las cuales consideran diferentes momentos que explican su origen y evolución a partir de al menos tres grandes disciplinas: la geografía, la física y la economía.

Las teorías del desarrollo pueden clasificarse originalmente en dos grandes grupos: primero, el que la considera desde una perspectiva propiamente espacial, cuyo origen es la geografía y su énfasis está en lo territorial; segundo, el enfocado en el crecimiento económico y explicado mediante modelos económicos pero que en su desarrollo y evolución histórica, recientemente incorpora elementos relacionados con lo espacial, conocidos como modelos de la nueva geografía económica. (Moncayo, 2001)

Estas teorías han tomado como referencia momentos específicos de la historia que han dado pie a la transformación, evolución y construcción de las mismas, bajo consideraciones multidimensionales relacionadas a espacios determinados en el tiempo, que dieron como resultado nuevas formas de desarrollo.

Por citar algunos ejemplos breves vinculados a este proceso, se da cuenta la influencia en los años cincuenta del modelo de crecimiento económico; la distribución de ingresos de los años sesenta, para luego dar paso a prioridades sobre ambiente y calidad de los años setenta. Sucesivamente, las teorías del desarrollo encontraron en la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los años ochenta, el respeto a los derechos humanos en los años noventa y finalmente, en el nuevo milenio el ampliamente discutido proceso de

globalización (Peroni, 2013), como las bases que de manera continuada han proceso los resultados de cada fase para evolucionar el concepto y relación con el desarrollo

1.3 El territorio como punto de partida

Se entiende en la actualidad más allá del tradicional rumbo explicativo en que se refiere a un espacio geográfico determinado. En la actualidad, incluye de manera consciente una serie de elementos que en este intervienen, que le dan forma, que le conforman y le determinan. Las teorías de globalización e internacionalización han impulsado el uso del enfoque territorial en el que estos elementos interactúan de forma integral e interrelacionada constituyendo dinámicas propias.

Los territorios ciertamente son espacios delimitados geográficamente, no obstante,

En su interior se practican diferentes tipos de intercambio (inclusive poder), y con el exterior (otros territorios, localidades, espacios regionales o nacionales y la economía internacional) con una perspectiva de competitividad territorial que combina las dimensiones económica, social, ambiental y política. Sepúlveda et al., 2003, citado por Ortega, 2012.

Dichos procesos de intercambio e interrelación afectan los espacios subnacionales y al sumar la variable del enfoque globalizador, impacta en el vínculo con otros lugares.

La evolución conceptual implica

una discusión donde lo territorial ha desplazado lo regional, significando una transformación epistemológica sustantiva en torno a cómo se está percibiendo el concepto de espacio, cuyo enfoque contemporáneo lo considera como territorio y no región, donde además de incorporar recursos, elementos, personas y actividades, suma nuevos elementos como agentes y territorios interrelacionados. Es de esta forma que impacta a su vez al desarrollo, al ser un modelo multidireccional, diverso y dinámico, un concepto polisémico, más allá de lo planteado exclusivamente como resultado de modelos económicos enfocados en el mercado.

1.4 La evolución del desarrollo territorial: de lo espacial a lo integral

La influencia y presión que la noción de territorio ha generado sobre la construcción y renovación del concepto de desarrollo territorial, ha permitido avanzar en la dirección que propone que este último es *“un proceso integrado e integral, en el que se incluyen diversas variables como las económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales”* (Peroni, 2013), determinando en ello un carácter sistémico donde se han explorado cambios relevantes en la dimensión espacial para comprender e integrar estos nuevos procesos.

El desarrollo territorial es el resultado de determinantes entendidos como factores endógenos, en conjunción e interrelación de estos factores con dimensiones que le integran, a su vez articulados mediante la interacción

de los actores que le dan conforman. Estos aspectos se destacan en una serie de dimensiones o ámbitos como los económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos e institucionales.

Si bien se encuentran relacionados con los fundamentos del desarrollo local, enfoques más novedosos (Solano, 2019; Pecqueur, 2005; Vásquez, 2009) consideran que esta evolución es propia de la adaptación a la dinámica de la economía mundial, donde lo local y lo global son dos aspectos del mismo movimiento de ajuste. El desarrollo territorial se interpreta como aquel proceso de movilización de actores que conducen al desarrollo de una estrategia de adaptación basada en una identificación colectiva de una cultura y territorio, una construcción entre actores.

En torno al alcance del desarrollo territorial, este es considerado en un contexto heterogéneo y complejo de la realidad (Álvarez, 2010). Al trascender el espacio geográfico propiamente y constituirse como la interacción entre ámbitos de desarrollo en la actualidad, ha permitido que los actores en el territorio tomen consciencia de su relación con la actividad económica.

1.5 Gobernanza territorial: la base constructiva para un territorio competitivo.

La gobernanza tiene su origen el ámbito de la economía institucional, con elementos similares al origen de las teorías del desarrollo. Se trata de “un proceso de construcción de relaciones a través del que se llega a un suficiente

nivel de consenso y aprendizaje colectivo, y que promueve el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio” (González, 2013, sp).

En términos de las acciones de un gobierno, se entiende como la “interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional” (Prats, 1996, sp), cuyo principal enfoque se encuentra en la importancia de alinear las capacidades de esta llamada arquitectura, compuesta por el engranaje público del Estado y las necesidades de la ciudadanía.

Durante los últimos años bajo el enfoque territorial, la gobernanza ha sido vinculada a dos dimensiones de la actividad política que resultan de interés destacar; por una parte, la “*polity*”, entendidas como las formas de organización territorial y administración del estado, es decir la estructura; y por otra, la “*politics*”, que es la manera en que se distribuyen las responsabilidades y se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones por los actores institucionales, es decir, los procesos. (Farinós, 2008)

Al concebir que la gobernanza ha estado en un proceso de territorialización de su concepto, se puede mencionar precisamente que la gobernanza territorial se entiende como, una solución específica a los nuevos problemas de los gobiernos locales a la hora de poner en marcha procesos de colaboración con otros actores para obtener, por un lado, recursos que les permitan promover desarrollo y calidad de vida en sus territorios; y, por otro, mejorar su

capacidad de tomar decisiones, ante la falta de correspondencia entre el ámbito territorial afectado formalmente por esas decisiones y su alcance real. Navarro, citado por González, 2013, sp.

Es así como la gobernanza emerge como un nuevo sistema de relaciones más complejo, que incorpora actores emergentes y, por tanto, representa un modelo alternativo que permita gestionar los asuntos públicos desde el campo de la política territorial.

Puede ser vista como la mera aplicación de los principios de buena gobernanza en la política territorial, o un proceso con un carácter muy específico que considera las dinámicas territoriales al concebir al territorio como un objetivo en si mismo. En términos de la relación con el desarrollo territorial y su impacto, interesa observar la funcionalidad de la gobernanza como aquella forma de planificación y gestión de las dinámicas territoriales entre actores y recursos para la toma de decisión racional de los asuntos públicos, incorporando una visión compartida de futuro.

2. LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL COMO INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Con la aprobación de la Ley 9036 que transforma al Instituto de Desarrollo Agrario, (IDA), en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), se construye normativamente una importante transformación en el modelo del desarrollo costarricense, que pasa del tradicional enfoque nacional y local, a otro que integra una variable de carácter territorial. El

INDER, es la institución cuyo propósito se dirige a impulsar el desarrollo de los territorios con fundamento en el ámbito rural, definiendo un enfoque de desarrollo territorial basado en la visión multidimensional y multinivel de la gobernanza. Este acápite pasará revista de manera específica a las figuras de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, (CTDR), concebidos como los instrumentos de gobernanza territorial fundamento del modelo costarricense.

2.1 Fundamentos político y jurídico del modelo de gobernanza territorial en Costa Rica

El Sistema de Planificación Nacional (SPN)² costarricense define la forma de direccionar y coordinar en el sector público las demandas y necesidades de los diversos sectores. Se caracteriza por tener una administración pública basada en dos niveles de gobierno: el nacional y el subnacional. Entre uno y otro coexisten una serie de políticas, planes, programas y actores que, bajo una visión multinivel, establecen la forma y mecanismos de participación en al menos cinco niveles: nacional, regional, territorial, cantonal y comunal.

Este sistema tiene como fin principal la orientación y asignación de recursos públicos a partir de la definición de necesidades y prioridades, debidamente articuladas con los actores responsables. La estructura de planificación establecida normativamente en Costa Rica encuentra relacionado con cada nivel una institución que ejerce con algunas regulaciones y limitaciones las funciones de ente rector.

² La Ley No. 5525 de Planificación Nacional crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP) para la coordinación del sector público. Para más detalle ver: <https://www.mideplan.go.cr/snp>

Por ejemplo, en el nivel nacional este rol lo cumple el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). En el regional corresponde a los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) bajo la tutela del MIDEPLAN; el territorial lo asumen los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), bajo la mirada del INDER; al nivel local son asumidos por cada una de las corporaciones municipales existentes en todo el país (84 cantones); y finalmente el nivel comunal, conformado por las organizaciones comunales constituidos bajo la Ley 3859 de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), las cuales son de interés público regidas por el derecho privado.

En este amplio marco de estructura de planificación multinivel, impulsa un proceso de transición en torno a la necesidad de ampliar los mecanismos para mejorar la participación activa de los diversos sectores y actores presentes en el territorio, es decir, la estructura de planificación por sí sola no basta. Esto quiere decir que para que sea eficaz, los planes y proyectos de inversión pública en sus diferentes dimensiones requieren de un proceso de articulación y negociación entre la ciudadanía en sus distintas manifestaciones organizacionales y las instituciones que poseen los recursos públicos para su cumplimiento.

En el caso del modelo de desarrollo territorial costarricense, este proceso se consolidó políticamente a partir de la aprobación de la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT)³. Este instrumento busca

el desarrollo integral de los territorios rurales, a partir de la orientación y priorización de los recursos que asignen diversos actores como las instituciones públicas, gobiernos locales y empresas privadas, bajo un modelo gestión participativo y articulado. De esta forma, el enfoque de gobernanza territorial guarda sintonía con el concepto de gobernanza planteado anteriormente bajo la perspectiva del enfoque sistémico.

Por otra parte, la Política de Estado considera el enfoque multinivel y multidimensional como parte esencial de este modelo. Como ha sido analizado previamente, incluye relaciones de articulación y planificación desde lo local a lo nacional en distintos niveles, y a su vez, incorpora la definición de cinco grandes dimensiones o ejes estratégicos como componentes del desarrollo: infraestructura de servicios para el desarrollo; equidad e inclusión; gestión institucional y organizacional; economía rural y; ecosistemas territoriales.

Este modelo de gobernanza se traduce operativamente en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT)⁴, estrategia para la ejecución de la Política de Estado a nivel nacional. Es una herramienta de planificación territorial con un horizonte de cinco años que procura incorporar de manera participativa los planes, programas y proyectos prioritarios, elaborados de manera participativa, con base en cada una de las cinco dimensiones ya indicadas. Es así como, siguiente la lógica de la planificación, el PNDRT se compone de la suma de los Planes de

3 Para más detalle ver: https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PEDRT-2015-2030-Resumen.pdf

4 La versión actual de dicho Plan tiene un plazo quinquenal de 2017 a 2022. Al momento de escribir este artículo, el Inder está llevando a cabo el proceso de evaluación y actualización del nuevo PNDRT. Para más detalle ver: https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf

Desarrollo Rural Territorial (PDRT)⁵ y responden a cada uno de los territorios rurales en que se divide el país, siendo esta la base articuladora del modelo de gobernanza territorial.

En la actualidad, este modelo se encuentra vinculado bajo el enfoque de desarrollo rural con base en los instrumentos de planificación existente en Costa Rica. El país se encuentra constituido por un total de 29 territorios rurales, cada uno de los cuales ha desarrollado su propio PDRT como instrumentos base priorización para la inversión pública a través de un esfuerzo conjunto, que se construyen al tenor de lo indicado por el PNDRT y tienen su fundamento multidimensional en la PEDRT.

2.2 Los criterios para la formación de un territorio

A partir de la adaptación de la ruralidad como un nuevo espacio de planificación y concertación de políticas y estrategias de desarrollo de los territorios, se genera un replanteamiento de la delimitación espacial como uno de sus conceptos claves.

El modelo adoptado superó la concepción tradicional de carácter geoespacial para dar paso a un enfoque de construcción social en que, si bien se toman en cuenta los límites geográficos para construir dicha delimitación, se incluyen factores multidimensionales de tipo políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales que se tienen en común.

Así, los criterios que forman un territorio están vinculados al nuevo espacio de planificación denominado territorio rural, convirtiendo a los CTDR en el espacio político y social en el cual los actores del territorio representados por distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil, instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, definen mediante distintas formas de coordinación, negociación y análisis para impulsar su estrategia de desarrollo, como ha sido observado en el apartado anterior. (INDER, 2017)

El avance más representativo de este modelo se dirige a brindarle un mayor sentido de gobernanza al desarrollo. Más allá del enfoque tradicional basado en lo agrario, se conforme un espacio compuesto por un tejido social e institucional, que contiene una base de recursos naturales, formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes, que le permiten generar una propia identidad. Siguiendo el enfoque de la teoría de desarrollo, este modelo trasciende lo espacial y confluye hacia lo integral.

Los criterios utilizados por el INDER (Castillo, 2017) se retomaron a partir de las consideraciones del proyecto EXPIDER⁶, que apuntan a delimitar un territorio por medio de los siguientes aspectos:

- a. Dimensión del territorio: refiere a su tamaño geográfico, y este debe ser justo un tamaño intermedio que permita promover la participación de los actores y el aprovechamiento

5 Los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) son instrumentos de planificación contruidos por cada territorio rural. Estos pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.inder.go.cr/territorios/index.aspx>

6 Proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural (EXPIDER II/BID), ejecutado en Costa Rica por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2006.

sostenible de sus recursos, además de impedir que por su limitado o excesivo tamaño se desaprovechen economías de escala y economías de proximidad.

b. Homogeneidad productiva-económica: para direccionar la economía y la organización productiva del territorio mediante la construcción de una visión y proyecto, requiere la identificación de elementos comunes en el entorno.

c. Identidad territorial: la construcción de un sentido de pertenencia que se fundamenta en la existencia de recursos naturales, referencias geográficas, ámbitos culturales y patrimoniales relativamente homogéneos.

d. Vertebración del territorio: la correspondiente identificación de los llamados núcleos urbanos intermedios, como nodos que permitan la construcción de un proyecto de territorio a partir de la existencia de oferta de servicios, sociales y productivos.

e. Integración de municipios: que permita generar alianzas estratégicas para mejorar la capacidad operativa y funcional del territorio bajo un modelo de limitada autonomía, capacidad de autogestión y cooperación entre los niveles locales y municipales.

f. Participación de actores locales: la identificación de los diversos grupos sociales formal e

informalmente constituidos que permitan de manera participativa lograr un consenso en torno a la propia delimitación geográfica.

g. El conocimiento de las dinámicas territoriales: la existencia de oportunidades para generar procesos de desarrollo consecuentes y sostenibles, con la participación y vinculación de los actores territorios para la construcción de una visión prospectiva.

Adicionalmente a estos criterios, bajo el acompañamiento institucional del INDER como institución responsable, corresponde aplicar una metodología compuesta por cinco grandes etapas (Castillo, 2017) para que, los actores del territorio compenentren la dinámica del modelo y sean claves en la conformación de un territorio. Estas fases son:

a. Mapeo y clasificación de actores: se incluyen en esta lista aquellos representativos de la sociedad civil, instituciones, gobiernos locales, lo cual permitirá definir el nivel de representatividad, capacidad de incidencia e influencia de los actores en el proceso de desarrollo territorial. Es importante indicar que, al ser un modelo basado en un enfoque de gobernanza, los actores identificados en esta etapa constituirán la base del modelo en cada territorio, conformando una estructura participativa denominada asamblea territorial.

b. Caracterización del territorio y construcción de diagnóstico: lo

cual se realiza a partir de una serie de talleres con los actores mapeados, apoyados en un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades) del territorio, con el objetivo de construir una visión y misión del territorio.

- c. Discusión y definición de estatutos: el proceso de formalización del modelo incluye la creación, discusión y aprobación de un estatuto constitutivo y un reglamento de funcionamiento del Consejo Territorial, por medio del cual se definen las reglas del juego en que todos los actores tomarán parte, entendiendo por estos sus límites y alcances.
- d. Constitución de la gobernanza territorial de los CTDR: se conoce así al proceso por el cual se lleva a cabo una asamblea general para la constitución del Consejo Territorial de Desarrollo Rural, quien será el responsable de liderar el proceso de gobernanza territorial.

2.3 Rol de los CTDR como actores para la toma de decisiones en la gobernanza multinivel

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) han sido creados como instancias de representación, participación, inclusión, coordinación, negociación y toma de decisiones sobre políticas y planes de desarrollo para los territorios, con base en lo establecido en los fundamentos normativos que dan cabida al modelo de gobernanza (INDER, 2017).

Tal como ha sido observado en el concepto y criterios para la definición de los territorios, el modelo de gobernanza se ha constituido bajo una perspectiva en que la creación del nuevo de espacio geográfico a nivel territorial está fuertemente permeado por las interacciones que generan los actores en este representados y activos. Como parte del proceso de formalización de un territorio, la constitución de un CTDR es altamente relevante en torno a su legitimidad y representatividad, por lo que resulta un eje central en el modelo de gobernanza.

Al ser este un elemento propio de la gobernanza multinivel, los CTDR obtienen una privilegiada ubicación en la pirámide de planificación, siendo las instancias participativas que permite la participación de todos los actores a partir de estar integrados por actores del nivel local y comunal, pero a si vez, estos mismos integrantes pueden ser representantes hacia niveles superiores como el regional y nacional. Esto implica que la centralidad del modelo de gestión y los procesos de toma de decisiones constituyen un espacio cuyo alcance se asume de gran potencial para el país aún poco explotado, la interterritorialidad.

Entendiendo que la conformación de estructuras de gobernanza territoriales en otras latitudes se mantiene dirigidas y coordinadas principalmente por representantes de la institucionalidad pública, en el caso del modelo costarricense los actores miembros de un CTDR (quienes conforman una asamblea general de representantes debidamente acreditados), tienen la obligación de nombrar un Comité Directivo como cuerpo central de

acción, gestión, liderazgo y decisión.

La principal característica de este cuerpo colegiado es que se encuentra conformado en una proporción de representatividad del 40% de actores de instituciones públicas y gobiernos locales presentes en el territorio y, un 60% de actores derivados de las organizaciones de la sociedad civil, sea personas físicas (líderes reconocidos), organizaciones civiles, empresas privadas y grupos organizados de atención prioritaria (jóvenes, adultos mayores, migrantes, indígenas, discapacitados).

Como parte de las formalidades que el modelo de gobernanza mantiene como característica propia del modelo costarricense, cada CTDR cuenta con un secretario ejecutivo responsable de las actas que se realizan en las sesiones ordinarias que se realizan una vez al mes y en que se consignan las principales discusiones y decisiones. Es importante subrayar que este Comité directivo, es la instancia encargada de coordinar la elaboración del Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT), el cual como ya se mencionó anteriormente, es un proceso de planificación y priorización de proyectos, iniciativas y acciones resultado del diagnóstico de necesidades del territorio y a su vez, una propuesta de inversión pública.

2.4 La gobernanza territorial desde la perspectiva institucional: la construcción de una herramienta de apoyo para la asignación presupuestaria a proyectos territorios

Como ha sido observado líneas atrás,

la aprobación de la Ley 9036 impulsó un nuevo marco normativo basado en procesos para la implementación de un modelo de gobernanza territorial, con fundamento en los enfoques multinivel y multidimensional. Dicho modelo procura la alineación de las demandas territoriales con la inversión pública de los actores públicos y privados que interactúan en los territorios rurales, para brindar valor público real al proceso.

Con base en este objetivo, una de las principales debilidades en torno a los procesos de gobernanza territorial, está vinculada con la capacidad de acercar la inversión pública a las necesidades priorizadas desde los territorios. Traducido en este modelo, este desafío se centra en brindar la sostenibilidad del modelo de gobernanza multinivel en toda su dimensión. Es síntesis, la relación entre la inversión pública y las prioridades establecidas en los PDRT definidos por los comités directivos de los CTDR carecían de fuerza de ejecución.

Entendiendo esta necesidad se determinó que era necesario construir una herramienta, que permitiera la incorporación de recursos presupuestarios para atender los planes territoriales y prioridades de proyectos, respetando y validando la voz de las instancias centrales del modelo de gobernanza territorial, los CTDR.

Como parte de este ejercicio, el INDER llevó a cabo la construcción de una herramienta que permitiera acceder, administrar y gestionar información oportuna para la toma de decisiones, así como para el seguimiento y la rendición

de cuentas sobre los recursos que, con base en su planificación institucional, deberían responder en una buena medida al resultado de la planificación como sustento del modelo territorial que aborda la gobernanza.

La herramienta construida fue denominada “P3DRT: Portafolio de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural Territorial”⁷, constituida por varios módulos para mejorar la eficiencia en el control y seguimiento de proyectos, así como para la obtención de información estratégica de manera inmediata que facilitara los procesos de toma de decisión. No obstante, el elemento más relevante en materia de gobernanza territorial fue la incorporación de una serie de variables destinados a la construcción del plan operativo institucional en que se define la distribución de recursos para proyectos de inversión pública. Es decir, el INDER desarrolló una plataforma interna que permite asignar pesos relativos con especial interés a los proyectos presentados por los CTDR con el fin de que sea evaluados y considerados para su eventual financiamiento.

Estas variables permiten valorar con mayor peso estratégico (asignar mayores puntos) aquellas iniciativas que estaban vinculadas con elementos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el PNDRT, los ejes estratégicos de la PEDRT y los objetivos de los planes de desarrollo territorial (PDRT). Cada uno de estos pesos estratégicos permite que, en la valoración del proyecto para su financiamiento, se brinde prioridad a aquellos que responden a las prioridades que en el marco del modelo de

gobernanza, los territorios mediante los comités directivos de los CTDR habrían definido como prioritarios, fortaleciendo los procesos de planificación territorial y respetando la gobernanza territorial.

Así, esta herramienta constituyó un esfuerzo en torno al análisis y evaluación de las prioridades en la asignación presupuestaria para los territorios, respondiendo a la necesidad de brindar sostenibilidad al modelo de gobernanza y brindado un sentido de utilidad a la labor de los actores territoriales en el marco de sus CTDR. Al ponerse en funcionamiento la herramienta, se cumplió con al menos tres aspectos esenciales: la transparencia en la asignación de los recursos públicos a los territorios, aumentar la ejecución presupuestaria mediante un proceso de seguimiento y control en cada fase del proceso de financiamiento de proyectos y, fortalecer la gobernanza mediante el respeto a las prioridades en el financiamiento de proyectos producto de los procesos de análisis, negociación y priorización de los propios CTDR.

Esta herramienta incorpora varios módulos de trabajo como fue mencionado anteriormente, como lo son el módulo de captura, donde cada equipo institucional a nivel nacional incorpora según demanda las iniciativas de inversión por cada territorio. Un módulo de generación de código, que permite definir un único factor numérico que acompañará el proceso de asignación presupuestaria desde su ingreso hasta su salida. Un módulo de división territorial administrativa, donde se incorpora de manera segmentada la información interrelacionada entre

⁷ La construcción de esta herramienta estuvo a cargo de Alexander Martínez Quesada, quien fungió como Director nacional de Desarrollo Rural Territorial durante el periodo 2018-2022. Esta primera versión de la herramienta ha sido desarrollada internamente mediante la interface de Microsoft Excel, cuyos módulos y tablas dinámicas (pivot) comunes han sido habilitadas para poder utilizarlas con tecnología SQL y Cristal Reports para obtener reportes e informes de fácil uso y acceso de los funcionarios de la institución.

los territorios y las regiones con los distritos, cantones y provincias, de manera que permita parametrizar los resultados de la gestión del desarrollo rural territorial con base en el enfoque de gobernanza multinivel. Así como un módulo de seguimiento, que opera a partir de la definición correlacional entre las metas designadas por año y su proceso de ejecución e implementación, en que participan todos los equipos institucionales vinculados al proceso de análisis y definición presupuestaria.

Adicionalmente a estos, también se construyó un módulo específico para la formulación y aprobación del plan operativo institucional y asignación de presupuesto. Este, responde a las demandas y necesidades de fortalecimiento a la sostenibilidad del modelo de gobernanza. Las iniciativas que se incorporan pueden responder a las prioridades establecidas en cada territorio, o bien, bajo el enfoque multinivel a iniciativas interterritoriales a nivel institucional, vinculadas con planes territoriales.

El elemento más relevante ha sido la incorporación de una serie de variables para el análisis y priorización de estas iniciativas, las cuales se clasifican en dos niveles: las variables generales, entendidas como aquellas que caracterizan la iniciativa de manera integral (por ejemplo, Bien o servicio institucional, Nivel de madurez ingreso, Tipo presupuesto y Fuente de recursos). En segundo lugar, una serie de variables estratégicas que han sido incorporadas para atender de manera específica categorías que faciliten la priorización de la iniciativa con base en el impacto y relación estratégica. Entre las variables

que fueron incorporadas se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, los ejes estratégicos del PDRT, programas gubernamentales para el desarrollo de territorio, ejes estratégicos del plan estratégico institucional, los grupos prioritarios y grupos meta beneficiarios, así como el plan de desarrollo rural territorial.

3. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL CAMINO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN COSTA RICA

A partir de los elementos descritos en los apartados anteriores, se presentan una serie de reflexiones dirigidas a abrir del debate en torno a los retos y desafíos que, en materia de desarrollo territorial, tiene Costa Rica:

- Desde el enfoque sistémico, Costa Rica muestra un modelo de gobernanza territorial multinivel que permite observarlo como un conjunto de elementos relacionados entre sí bajo el esquema de la planificación. No obstante, al realizar una observación más precisa, es claro que requiere reforzar las interacciones y acciones entre los distintos niveles institucionales y de estos, con los actores territoriales, por cuanto es posible identificar vínculos limitados o inexistentes entre estas necesidades territoriales y prioridades institucionales.
- El modelo de gobernanza costarricense se sustenta en un enfoque de crecimiento y desarrollo económico que superó

la visión estrictamente espacial o geográfica. Si bien utiliza la división político-administrativa como referencia, lo cierto es que la interrelación para la construcción de los territorios considera como referente las interacciones que se generan en los espacios geográficos delimitados como rurales, basando el enfoque multidimensional como elemento integral del desarrollo en una división política ya establecida desde la segunda mitad del siglo anterior. El enfoque territorial procura traspasar esta visión localista para la definición e implementación de políticas públicas.

- En lo referente a la evolución del concepto integral de desarrollo, en Costa Rica se puede observar un histórico aferramiento a la regionalización como modelo de planificación y a la municipalización como instrumento de operativización. La incorporación de fundamentos jurídicos y políticos hacia la territorialización no ha logrado permear en una transformación del modelo basado en la regionalización ni la municipalización, lo cual ha impedido la eficacia de una participación y priorización de impacto territorial.
- Podría decirse que Costa Rica se encuentra en la práctica en un híbrido de modelos entre lo regional y lo territorial. En este sentido, no ha permitido simplificar los procesos de intervención de las instituciones públicas para mejorar

la dirección en la inversión, no ha favorecido la descentralización y fortalecimiento de la toma de decisiones de agentes sociales y salvo contadas excepciones, ha limitado la participación efectiva de actores sociales no gubernamentales en decisiones clave de inversión pública de sus propios territorios.

- Desde una perspectiva general, la PEDRT resulta un avance en la aplicación y reconocimiento de los principios para una buena gobernanza. El aporte del INDER como institución responsable en la definición e identificación de las dinámicas territoriales, permite dividir la efectividad del modelo que deberá estudiarse más a profundidad en dos: uno más efectivo, relacionado con las metodologías aplicadas para regular las relaciones entre actores y la definición de planes y procesos de planificación territorial que se encuentran debidamente consolidados como instrumentos base; otro menos efectivo, la articulación y coordinación de recursos provenientes de diversos actores más allá de los institucionales, que busquen gestionar la gobernanza territorial como un modelo debidamente apropiado por los agentes territoriales. En este tanto, la composición de los Comités Directivos con un porcentaje mayor de representatividad de las organizaciones sociales son un buen inicio, pero aún insuficientes por su poca capacidad de incidencia política en las

decisiones de inversión pública de las instituciones presentes en el territorio.

- La creación de la Ley 9036 resulta un importante avance en torno a la implementación del modelo de gobernanza territorial. La misma cuenta con importantes reforzamientos desde los ámbitos jurídicos, políticos y técnicos que permiten un alto nivel de coherencia en su implementación que si bien no ha alcanzado su nivel de madurez ni desarrollo a diez años de haber entrado en vigor, permite observar cambios sustantivos en el de los actores territoriales y en su participación activa en la búsqueda de soluciones reales y planificadas a las condiciones negativas de su entorno.
- El avance relacionado con la visión territorial para el desarrollo a nivel del poder ejecutivo es incipiente. El buen gobierno y la gobernabilidad se ponen a prueba de manera constante en gobiernos democráticos, en tanto se enfrentan permanentemente a una ciudadanía que incrementa sus demandas en todos los niveles. El avance que en Costa Rica se ha propuesto para lograr que la interacción entre las instituciones públicas se perfile como parte de un modelo de desarrollo territorial para atender las necesidades del país, en materia de políticas públicas e inversión pública es incipiente, pero a la vez podría ser alentador si al modelo de gobernanza se le brinda en la práctica el estatus de política de

estado que ostenta.

- Los CTDR constituyen sin lugar a duda un importante y nuevo esfuerzo por fortalecer la gobernanza territorial, en este caso desde el enfoque rural. No obstante, requiere de acciones claves para su sostenibilidad en el marco del valor público. Uno de estos elementos está asociada a la construcción de metodologías para el desarrollo de proyectos de desarrollo de corte interterritorial como regional, que amplíen las posibilidades de consolidar la articulación de actores a nivel de zonas claves geográficamente del país impulsadas por el propio territorio y la posibilidad de incidir con mayor regularidad en los procesos de definición de inversión pública de las instituciones presentes en el territorio.
- El rol de los CTDR como instrumentos de negociación y articulación requiere que sus representantes principalmente aquellos de la sociedad civil, cuenten con una serie de capacidades técnicas que les permita desenvolverse con mayor facilidad en temas clave como la articulación multinivel, la generación de alianzas público-privadas, así como la definición de estrategias y políticas de negociación de recursos para el cumplimiento de sus objetivos.
- El fortalecimiento y sostenibilidad del modelo de gobernanza costarricense debe dar un salto cualitativo en torno a la

incorporación de los presupuestos participativos. Si bien la creación y puesta en ejecución de una herramienta para transparentar los procesos de decisión y selección de los proyectos territoriales en torno al posible financiamiento de una única institución (en este caso el INDER) ha sido una respuesta que puede ser emulada por otras entidades, es claro que el proceso de toma de decisión final sobre el financiamiento de inversión pública para los territorios sigue estando en una gran mayoría en manos de la institucionalidad pública. Este es sin duda, el principal desafío al que se debe enfrentar el modelo de gobernanza costarricense para lograr trascender en el tiempo.

- Finalmente, la gobernanza territorial debe fortalecerse brindando un espacio de mayor autonomía decisoria a estos entes territoriales. Durante varios años, es posible observar una gran labor deliberativa y representativa de los actores miembros de los CTDR dirigidos a discutir, analizar y avalar propuestas de proyectos que se presentan a nivel territorial. Sin embargo, es necesario que su marco de acción se amplié en búsqueda de alternativas o modalidades para gestionar y ejecutar recursos no solo de la institución rectora del modelo de gobernanza en este caso el INDER, sino del compromiso financiero de otras instancias tanto públicas como privadas.

REFERENCIAS

- Álvarez, R. y Rendón, J. (2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre Económico*, 13(27), 39-62. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/256>
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. *Cinta de Moebio*, (3), 40-49. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>
- Castillo, D. y Pérez, K. (2022) Avances y desafíos de la gobernanza rural territorial en Costa Rica: período 2012-2017. *Desarrollo y Territorio*, (2), 62-71. <https://desarrolloyterritorio.unv.m.edu.ar/ojs/index.php/desarrolloyterritorio/article/view/447>
- Costa Rica. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2015). Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030. SEPSA. http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-APAR_PEDRT%202015-2030.pdf
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- García, A. (1995). Notas sobre la teoría general de sistemas. *Revista general de Información y Documentación*, 5(1), 197-213. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9595120197A>
- García, R. (2017). Una aproximación a partir de la teoría de sistemas al comportamiento de la organización social. *Amauta*, 16(32), 191-203. <http://dx.doi.org/10.15648/am.32.2018.10>
- González, M. (2013). La planificación estratégica de “nueva generación” ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s)*, 3(2), 271-291. http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). Conversemos sobre la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030. www.INDER.go.cr/acerca_del_INDER/politicas_publicas/documentos/revista_popular_pdrt.html#page/1
- Instituto de desarrollo Rural. (2017). Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. INDER. https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf
- Ley 9036 de 2012. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). 29 de mayo de 2012. D.O. No. 103.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/1/S018637_es.pdf
- Ortega, A. (2012). Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil. *Economía, Sociedad y Territorio*, 12(38), 149-179. <https://www.scielo.org.mx/pdf/est/v12n38/v12n38a6.pdf>
- Peroni, A. (2013). Claves del buen desarrollo territorial. *Frontera norte*, 25(49), 57-86. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_

ARTÍCULO

Gestión de crisis y tránsitos migratorios. Retos para la administración pública en tiempos de COVID-19

GESTIÓN DE CRISIS Y TRÁNSITOS MIGRATORIOS. RETOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE COVID-19

Investigadores: Jorge Enrique Culebro Moreno¹
ORCID: 0000-0002-1200-4469
Universidad Autónoma Metropolitana
Ciudad de México. México
jcmoreno@correo.cua.uam.mx

Carlos Alberto González Zepeda²
ORCID: 0000-0003-0928-5228
Universidad Autónoma Metropolitana
Ciudad de México. México
carlosgonzalezzepea@gmail.com

RESUMEN

El propósito del artículo consiste explorar algunos de los principales retos para la administración pública en el contexto de la respuesta a tránsitos migratorios producto de la de la COVID 19. Se analizan las lógicas institucionales de los principales organismos nacionales e internacionales encargados de responder a la crisis sanitaria, expresadas en su diseño institucional. La idea es observar la forma en la cual estas lógicas han influido en la dinámica y los retos de la administración pública, y en su caso generar tensiones entre los diversos actores en la respuesta a la crisis sanitaria. Teórica y metodológicamente se sigue una estrategia cualitativa de estudio de caso, en la cual se analiza el marco normativo que le dio origen

a estas organizaciones. Algunos de los resultados apuntan hacia la importancia de la articulación de las principales organizaciones para la gestión de las migraciones durante la reciente crisis sanitaria.

PALABRAS CLAVE

Crisis transfronteriza, gestión de crisis, migraciones, administración pública mexicana, COVID-19.

1 Profesor Titular C de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa, Coordinador del Cuerpo Académico Organización, Institución y Asuntos Públicos, responsable del Seminario de Análisis Institucional del posgrado en CSH, así como del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO). Coordinador de Estudios Lic. en Derecho. Doctor en Administración y Teoría de la Organización (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega, en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización. Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, estudios de intercambio en la Escuela de Graduados en Administración Pública de la Universidad de Colorado en Denver. Licenciado en Derecho por la FES-Acatlán, UNAM, y en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García. Estudios de posgrado en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, Países Bajos. Miembro del SNI Nivel II, perfil deseable PROMEP y Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. (COORD). Áreas de interés: Regulación, reforma administrativa.

2 Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa (UAM-C) y Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Actualmente es Doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM-C, investigador en el Grupo de Investigación del Seminario en Estudios Multidisciplinarios sobre Migración Internacional (SEMMI). Ha sido investigador visitante en el Maria Sibylla Merian Center for Advanced Latin American Studies (CALAS) en Guadalajara, México. Y participa como investigador en el Grupo de Trabajo "Fronteras: moviidades, identidades y comercios", del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO 2019-2022). Intereses investigativos: estudios transnacionales, territorio, espacio y movilidad; estudios organizacionales e institucionales; protección social en contextos de movilidad migratoria; métodos de investigación cualitativos y etnografía.

ABSTRACT

The purpose of the article is to explore some of the main challenges for public administration in the context of the response to migratory transits as a result of COVID 19. The logical institutions of the main national and international organizations in charge of responding to the health crises, expressed in its institutional design. The idea is to observe the way in which these logics have influenced the dynamics and challenges of public administration, and where appropriate, generate tensions between the various actors in the response to the health crisis. Theoretically and methodologically, a qualitative case study strategy is followed, in which the regulatory framework that gave rise to these organizations is analyzed. Some of the results point to the importance of the articulation of the main organizations for the management of migrations during the recent health crisis.

KEYWORDS

Cross-border crisis, crisis management, migrations, Mexican public administration, COVID-19.

Recibido: 31 de julio de 2022

Aceptado: 03 de noviembre de 2022

DOI: 10.35485/rcap83_2

INTRODUCCIÓN

El año de 2020 representó el inicio de una nueva era no sólo para el sector salud a nivel mundial, sino también el comienzo de nuevos retos para la gestión pública. Para muchos especialistas esto implicó un punto de inflexión para la sociedad, y los gobiernos que debieron enfrentar la crisis en condiciones diferentes, algunos de estos países contaban con sistemas nacionales de salud desarrollados y en condiciones adecuadas para atender la crisis sanitaria por COVID-19; otros en cambio, afrontaron la crisis en condiciones muy diferentes y con sistemas nacionales de salud deficientes, así como con legados históricos que dificultaron la atención.

En el tema migratorio, de acuerdo con datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), a mediados de 2020 había 280 millones de personas migrantes en el mundo, no es de sorprender que en la más reciente caravana de migrantes provenientes en su mayoría de Centro América que cruzó la frontera sur de México con el objetivo de llegar a Estados Unidos se llegaron a contar a más de 110.000 personas, lo que resalta el papel crucial de las caravanas como una estrategia de movilidad, solidaridad (Valenzuela-Moreno, 2022) y protección colectiva ante los peligros que representa la migración clandestina, lo que ha demandado la respuesta de las autoridades para garantizar una migración segura, ordenada y regular (González, Gandini, Fernández et al., 2019); pero también como una forma de rebelión, una insurrección al gobierno fronterizo establecido por los estados de la región (Varela y McLean 2019).

Fenómenos como la pandemia han originado una crisis con características muy diferentes a otras (Boin et al 2021), sobre las cuales el gobierno debe hacer frente con nuevas herramientas, pero también con una administración pública heterogénea y en la mayoría de las ocasiones con sistemas político-administrativos fragmentados, los cuales funcionan con organizaciones con objetivos distintos (Arellano, 2021) y distintas lógicas institucionales. Así el propósito del artículo consiste en explorar las distintas lógicas institucional-organizacionales de los principales organismos involucrados en la gestión de crisis con respecto a las personas migrantes que transitan en condición irregular por México. Para llevarlo a cabo se realizará un análisis de los principales ordenamientos legales de estas organizaciones tales como el Instituto Nacional de Migración, la Guardia Nacional y el sector salud. Se hace hincapié en el diseño institucional para conocer cuáles son las lógicas las configuraciones que pueden generar tensiones y conflictos entre los diversos actores encargado de la gestión y atención de las personas migrantes.

El orden del artículo es el siguiente en la primera parte se señalan algunos conceptos tales como Crisis, Gestión de crisis, y crisis transfronteriza; en la segunda se aborda el tema de la migración en el contexto de crisis. La tercera parte se exponen los casos de los organismos nacionales e internacionales y finalmente la discusión y conclusiones.

1. CRISIS, GESTIÓN DE CRISIS Y MIGRACIÓN.

Conceptos como crisis han sido abordados desde diversas perspectivas para analizar distintos fenómenos (Boin and t Hart, 2007). Gran parte del interés por estudiar las crisis proviene de algunos hechos como los ataques terroristas del 11 de septiembre, la explosión en la planta nuclear de Chernóbil; así muchos de los análisis han adquirido un renovado interés, con lo cual la investigación sobre desastres se ha beneficiado de diversos enfoques y disciplinas para su análisis (Rodríguez et al, 2017).

Desde las ciencias sociales en el abordaje del “desastre” han identificado al menos tres dimensiones: la primera, como un evento en el contexto de la naturaleza que implica la disrupción de rutinas, y también como una situación social precipitada por una destrucción de fuerzas de la naturaleza, pero que al mismo tiempo desestabiliza el sistema social, lo que supone un grado de vulnerabilidad; la segunda, recupera los enfoques centrados en la idea del “peligro” que ven al desastre como una situación similar a un evento extremo que aparece cuando se encuentra o colisiona un agente peligroso con un sistema social; y la tercera, ubica al desastre como fenómeno social que incluye cuatro dimensiones: el alcance del impacto, la velocidad de inicio, la duración del impacto y la preparación social, caracterizando los eventos en términos sociales e interpersonales (Perry, 2007, pp. 8-12).

Por otro lado, hablar de crisis va muy en sintonía con desastres, pero tienen características muy diferentes. La crisis

se relaciona con alguna situación en particular que amenaza la estabilidad de valores ampliamente compartidos o los sistemas que sustentan la vida de una sociedad como la seguridad, el bienestar, la salud, la integridad, entre otros (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). Para la administración pública, la crisis por una parte representa coyunturas críticas para los sistemas políticos, y por otra parte situaciones en las cuales los funcionarios pueden llegar a percibir alguna amenaza que requiere de acciones urgentes (Boin y Hart, 2022). De esta forma, la gestión de crisis se relaciona todas aquellas acciones o medidas dirigidas a disminuir el impacto de la crisis (Hart et al 2001; Hart y Sundelius, 2013), lo que incluye no solo un conjunto complejo de actores, sino también una dinámica institucional y diversas líneas de gobierno.

En general estas respuestas se enfocan a cumplir con las siguientes funciones: (1) la detección temprana (2) creación de sentido, (3) tomar decisiones críticas, (4) Coordinación (5) dar significado a la crisis (6) rendir cuentas por el desempeño y (7) aprender de las lecciones (Boin y Hart, 2007, Boin et al 2013). Todas estas pueden ocurrir en las distintas fases como preparación, respuesta y aprendizaje (Hart and Sundelius, 2013).

En particular, en el caso de la migración, generalmente se le asocia con las llamadas crisis transfronteriza que se caracteriza por atravesar no sólo las fronteras entre los países sino también diversos niveles organizacionales en los gobiernos que tratan de enfrentarla (Blondin y Boin, 2020). Para este tipo de crisis la colaboración y la coordinación entre los niveles, organizaciones y

países es fundamental para reducir el impacto. Así, para las migraciones, que frecuentemente se etiquetan como *crisis*, vemos que las acciones de los gobiernos se enfocan entre otras cosas en generar una percepción en la sociedad sobre las personas migrantes, refugiadas y desplazadas como una *amenaza* a dicho sistema, por lo que la respuesta inmediata se materializa en el bloqueo de la movilidad por medio de la externalización de fronteras, la persecución, la detención y la deportación (González y Mongot, 2022).

No obstante, al mismo tiempo que los gobiernos despliegan diversas políticas de control cada vez más restrictivas como parte de la *gestión* para ordenar y regular los flujos migratorios, articulan instrumentos de cooperación en distintos niveles que se materializan en políticas de control sostenidas bajo el discurso de los derechos humanos para legitimar las acciones de la *administración* eficaz de las migraciones (Domenech, 2013).

2. CRISIS TRANSFRONTERIZA Y MIGRACIÓN.

2.1 Movilidad migratoria en las Américas

Las migraciones son procesos humanos provocados en gran medida por la falla de las instituciones de los gobiernos nacionales que no son capaces de brindar acceso a derechos sociales, bienestar, seguridad y fuentes de ingreso suficientes a la población, pero también por la implementación de programas y políticas económicas, intervenciones armadas, el despojo de recursos y desastres naturales,

atribuibles a la actividad económica de los países del Norte Global (Díaz, Gómez y González, en prensa). Mientras en los países de *tránsito* se aprecia la ejecución de diversos mecanismos de *governabilidad* que buscan disminuir el impacto de los movimientos migratorios sometiendo, vulnerabilizando y criminalizando a las personas que abandonan sus países de origen para cruzar las fronteras internacionales de manera irregular. Visibilizando durante el proceso el papel que juegan diferentes actores, en distintos niveles, para brindar ayuda, hospitalidad y acceso a derechos a las personas migrantes, desplazadas y solicitantes de refugio, en los países por donde transitan y donde eventualmente se han asentado.

Con relación al continente americano, Estados Unidos es el principal destino migratorio de quienes buscan mejores condiciones laborales, así como para quienes huyen de la violencia, la desigualdad y la pobreza que se han agudizado en varios países de la región (Martínez, 2022). Asimismo, es una región donde los Estados han redoblado sus formas de control, vulnerando el derecho humano a la libre movilidad, orillando las personas a buscar rutas cada vez más peligrosas donde negocian su movilidad con gentes migratorios, elementos policiacos, militares y otros actores paraestatales como el crimen organizado que también ejerce control y violencia hacia estas poblaciones (Álvarez, 2021).

Bajo este panorama, los movimientos migratorios trastocan el orden fronterizo regional para dar lugar a diferentes prácticas de control como la externalización de las fronteras, la contención, la disuasión y el bloqueo

de la movilidad humana (Domenech, 2013). Por ejemplo, en el caso de México como un país de tránsito irregular hacia Estados Unidos, las acciones de la AP en la gestión de las migraciones se han basado en procesos de securitización, criminalización y militarización de las fronteras, así como en la expansión de los operativos de control (Domenech, 2021) y en la proliferación de centros de detención que violentan los derechos humanos de las personas migrantes (De la Reguera, 2019). Fortaleciendo la idea de “frontera vertical” que nos ilustra cómo los migrantes, desplazados y solicitantes de refugio de varias regiones combaten las crueles políticas migratorias de México y Estados Unidos que los empujan a manos de traficantes sin escrúpulos (Wolff, 2022), dejando ver las articulaciones entre agentes migratorios, fuerzas de seguridad y actores del crimen organizado que han creado escenarios de violencia extrema que incluyen extorsiones, secuestros, violaciones, desapariciones y muertes (Domenech, 2021).

2.2 Contexto del tránsito migratorio por México

La falta de opciones para llevar a cabo una movilidad ordenada y segura obliga a las personas migrantes a buscar rutas cada vez más peligrosas que ponen en riesgo su vida a manos del crimen organizado que en el contexto de México como país de tránsito es un actor protagonista involucrado en la violencia, trata, tráfico y extorsiones ejecutadas en contra de migrantes indocumentados en los últimos años (Lagunes, en prensa). Por ejemplo, como nos muestran los últimos acontecimientos que circularon en diversos medios de comunicación:

las 55 personas que murieron en diciembre de 2021 cuando el tráiler que las transportaba se accidentó en Chiapa de Corzo, Chiapas; las 275 personas que fueron abandonadas en mayo de 2022 en la caja de un tráiler en el estado de Veracruz; y recientemente, junio de 2022, la trágica noticia sobre las 53 personas migrantes que perdieron la vida asfixiadas y sofocadas en la caja de un tráiler abandonado en San Antonio Texas, de las cuales 27 eran ciudadanos mexicanos (González y Mingot, 2022).

A esto se suma la corrupción y prácticas de extorsión, secuestro y tortura ejecutadas a manos de las autoridades del Estado mexicano como el Instituto Nacional de Migración (INM), la Guardia Nacional, las Policías estatales, entre otras, que además están involucradas en casos de desapariciones forzadas de decenas de migrante sin documentados (Lagunes, en prensa). Además de la tortura y ejecución de migrantes por ejemplo en San Fernando, Tamaulipas, en 2010; en Cadereyta, Nuevo León, en 2012 y en Camargo, Tamaulipas, en 2021, que dejan ver la falta de atención y la tolerancia de las autoridades mexicanas respecto de las masacres de personas migrantes (Pérez y Díaz, 2022).

En este escenario es donde la llamada *migración de supervivencia* (Lagunes, en prensa) por territorios hostiles adquiere diversas modalidades para hacer frete a las adversidades generadas por el despliegue de diversos mecanismos y prácticas de control fundadas en la gobernanza de los flujos migratorios (Domenech, 2021). En México, por ejemplo, una modalidad han sido las “caravanas de migrantes” que de acuerdo con Varela y McLean (2019),

además de representar un ejercicio de autodefensa migrante, son la punta del iceberg de una crisis que involucra a cientos de personas y familias enteras atrapadas en un confín territorial y temporal, esperando en las franjas fronterizas para poder entregarse a las autoridades migratorias y pedir asilo incluso intentando afincarse en México para preservar la vida. No obstante, las caravanas han sido una forma de organización de la movilidad humana que sirve como:

Estrategia de protección colectiva entre las propias personas migrantes y las organizaciones que las acompañan como una inversión de la estrategia de invisibilidad que por tiempo fue utilizada para transitar por el territorio mexicano. Por eso en ellas incluso migran personas que están en condición regular. González, Gandini, Fernández, et al., 2019, sp.

2.3 Crisis migratorias en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos

Los esfuerzos nacionales destinados a *gestionar la migración* a través de la ejecución de políticas más restrictivas han hecho que las personas migrantes, refugiadas, desplazadas sean etiquetadas como una amenaza para el control sobre la soberanía y para la cohesión social y cultural de los países de tránsito y destino (Asakal *et al.*, 2017). Dichas políticas se materializan en acciones institucionales que resaltan el papel de los Estados-nación para articular normativas, leyes, reglamentos y otros dispositivos en materia de migración (Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021), basados en la ilegalización,

racialización y precarización de los migrantes que son vistos como “riesgos” y por lo tanto vigilados de cerca (Heyman, 2013).

Por ejemplo, en el caso de la llamada *crisis de refugiados venezolanos* que, de acuerdo con la OEA, 5.6 millones de venezolanos han huido del país (OEA, 2021) para buscar refugio en países como Estados Unidos (465 000), Canadá (22 000), México (102 000), Colombia (1 743 000), Ecuador (431 000), Perú (1 050 000), Chile (457 000) entre otros (OEA, 2021), la situación se vuelve interesante porque a nivel mundial solo Siria (un país en guerra) supera a Venezuela en el Flujo de migrantes y refugiados. Estos huyen diariamente por vías irregulares y peligrosas a causa de la emergencia humanitaria (acceso a derechos sociales básicos como alimentación), las violaciones a los derechos humanos, la violencia generalizada, el colapso de los servicios públicos y el colapso económico (OEA, 2021).

Mientras en el caso de la crisis de la migración haitiana a raíz del terremoto que devastó Haití en 2010 se articuló una nueva tendencia de movilidad en el continente americano, así como de las formas de la política humanitaria (Coello, 2019). A partir de 2016, ante la crisis económica y política en Brasil, los ciudadanos haitianos comenzaron a salir de dicho país con el fin de llegar a Estados Unidos. Atravesaron las fronteras de Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala, hasta llegar a México (Coello, 2019). Durante ese año más de 17 000 migrantes haitianos y casi 4 000 africanos llegaron a ciudades fronterizas mexicanas como Tapachula,

Chiapas, con el propósito de solicitar asilo en Estados Unidos (COLEF, CNDH, 2018).

Sin embargo, las dificultades legales para llegar y solicitar asilo en Estados Unidos empujan a muchos migrantes de diversas nacionalidades a permanecer en México en condiciones legales y socioeconómicas inciertas. En comparación con la migración centroamericana, y caribeña por México, por ejemplo, la migración africana a través de América Latina es pequeña, por lo que la mayoría de los países latinoamericanos no priorizan a los africanos en sus políticas de gestión migratoria, que a menudo se limitan a facilitar el tránsito hacia los Estados Unidos (Mingot y González, 2022).

3. LÓGICAS INSTITUCIONALES.

A continuación, se describen a los principales organismos responsables de atender la migración en México, sobre todo en lo que ha sido la respuesta del gobierno frente a Covid-19. Estos organismos son el Instituto Nacional de Migración, La Guardia Nacional y la Secretaría de salud. Se revisó la legislación que dio origen a estos organismos, entre las que están: El Estatuto de la ACNUR, Ley del Instituto Nacional de Migración y la Ley de la Guardia Nacional.

3.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

La ACNUR fue creada en 1950 poco después de haber terminado la segunda guerra mundial y con el propósito de ayudar a todas aquellas personas que habían huido de sus países, principalmente de Europa.

Desde entonces ha venido apoyando todas aquellas situaciones y crisis de refugiados en el mundo. En términos generales la ACNUR se encarga de aplicar las disposiciones de la Convención de Refugiados de 1951 en la que señalan las características de los refugiados y las obligaciones de los países firmantes como la no devolución de los refugiados.

Organizacionalmente, se trata de un organismo especializado de las Naciones Unidas, y se rige por la Asamblea General de la ONU y por el Consejo Económico y Social. De acuerdo con su Estatuto, la actuación de la ACNUR es apolítica y humanitaria y social (Cap 1. Art. 2). El Alto Comisionado se elige por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Alto Comisionado, la Oficina del Inspector General, que supervisa las actividades del Alto Comisionado; cuenta además con un Equipo Ejecutivo Senior integrado por el Alto Comisionado, la Alta Comisionada Adjunta, el Alto Comisionado Auxiliar para la Protección, El Comisionado Auxiliar para las Operaciones y Jefe de Gabinete, así como el personal designado en cada uno de los países donde opera. Se compone también por el Buró del Comité Ejecutivo, así como un Comité Permanente (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sf).

3.2 Instituto Nacional de Migración (INM).

El INM no se creó el 19 de octubre de 1993 y es un órgano desconcentrado que depende de la Secretaría de Gobernación, y que de acuerdo al

artículo segundo tiene por *objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.*

En cuanto a la estructura organizacional el INM se integra por:

Un Consejo; Un Comisionado; Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo; Una Coordinación de Regulación de Estancia; Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración; Una Coordinación de Planeación e Investigación; Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales; Una Dirección de Administración, y Las Delegaciones Regionales (art. 4).

Entre sus facultades más importantes están:

- a. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- b. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- c. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

- d. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- e. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;
- f. Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;
- g. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- h. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;
- i. Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

3.3 La Guardia Nacional.

La Guardia Nacional se creó en Mayo del 2019, y de acuerdo con su legislación es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y además como una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional. De acuerdo con el artículo 5 de su ley su objeto es *realizar la función de seguridad pública*

a cargo de la Federación, y sus fines son:

- a. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades
- b. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social
- c. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- d. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- e. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

Además, entre sus atribuciones se encuentran (art. 9):

Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en: a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares (Ley de la Guardia Nacional).

En cuanto a la estructura organizacional, esta se compone en niveles de mando que son: (art. 19):

- Secretario;
- Comandante;
- Coordinador Territorial;
- Coordinador Estatal, y
- Coordinador de Unidad.

Con relación a la administración la ley semana en el art. 21 que su estructura orgánica comprende:

- La Comandancia;
- La Jefatura General de Coordinación Policial;
- Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;
- Las Unidades;
- Las Jefaturas de Coordinación Policial;
- La Coordinación de Administración y Finanzas, y
- Los servicios técnicos y administrativos.

3.4 Sector Salud.

En términos de salud y como respuesta a la crisis de COVID-19 se encuentra en primer lugar la Secretaría de Salud a nivel Federal como autoridad sanitaria junto con el Presidente y el Consejo de Salubridad General, así como los gobiernos de los Estados (Art. 4). De acuerdo con la Ley General de Salud, esta Secretaría es responsable de dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento, y coordinar el

Sistema Nacional de Salud.

Además, se encarga de:

Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal, así como coordinarlos programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Ley General de Salud, art. 7)

Con relación a la migración se establece en el art. 360 que la autoridad sanitaria puede someter a examen médico a cualquier persona que desee ingresar al territorio nacional los cuales tendrán preferencia a otros trámites. Señala también que no podrán ingresar si padecen: peste, cólera o fiebre amarilla, o cualquier otra que determine la Secretaría de Salud.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.

Como se puede apreciar, la gestión de crisis de COVID-19 en el contexto de la migración supone el acoplamiento y la coordinación no sólo de diferentes niveles de gobierno, sino también de la cooperación y funcionamiento de diversas organizaciones con sus respectivas lógicas institucionales. En el caso particular del fenómeno migratorio el reto para la administración pública es complejo, primero por la confluencia de actores nacionales e internacionales con sus propias lógicas que les dieron origen, en segundo lugar, por el carácter transfronterizo de estas crisis, y en tercer lugar se destaca el papel de la administración pública ante un contexto de pandemia. Todas ellas enmarcadas en un determinado campo organizacional

como el de los tránsitos migratorios y la respuesta a COVID-19.

De alguna forma, el reto también se encuentra en el diseño de una estructura de gobernanza de protección de los derechos humanos, y que al mismo tiempo logre cumplirlas diferentes actividades que debe realizar la autoridad para disminuir el impacto de la crisis en organismos tan importantes como el Instituto Nacional de Migración. Lo que conduce a destacar el papel que llegan a jugar otras organizaciones de la sociedad civil como los albergues.

La llamada crisis migratoria en las américas ha provocado que más de 1 200 personas pierdan la vida en su intento de cruzar la frontera entre Estados Unidos y México (OIM, 2021). Esta situación se relaciona con la falta de opciones para llevar a cabo una movilidad ordenada y segura, lo que obliga a las personas a buscar rutas cada vez más peligrosas que ponen en riesgo su vida.

Sin embargo, además de las situaciones señaladas, podemos agregar las historias de migrantes provenientes de Venezuela, Cuba, Haití, y más recientemente de África subsahariana y Asia, que nos describen las formas de movilidad, las rutas y los peligros que enfrentan en otros países antes de llegar a la frontera sur de México, por ejemplo, al cruzar el Tapón del Darién, un bloque de selva que se extiende entre la frontera de Panamá y Colombia, donde hasta el año 2021 se habían registrado 51 muertes (OIM, 2021), claro, sin contar a aquellas personas que fallecieron en esa región a manos de traficantes, polleros, y que sus restos nunca fueron recuperados (González y Mingot, 2022).

Por ejemplo, durante la crisis por COVID-19, las medidas de control sobre la migración irregular se vieron robustecidas lograron el cometido de disminuir la migración irregular hacia Estados Unidos, por lo menos de forma temporal, a la par que exacerbaban la complicada situación que los migrantes vivían en la frontera norte del país, trayendo como consecuencia el robustecimiento de la precarización entre la población migrante de la

localidad.

No obstante, ante la incapacidad del gobierno para satisfacer plenamente de estos derechos a la población migrante, la sociedad civil, principalmente los albergues de la localidad, se ha convertido en un actor esencial para satisfacer estas necesidades de atención básicas, incluyendo el acceso a la salud (Lucero-Vargas, 2021; Bojorquez, Odgers y Olivas, 2020).

REFERENCIAS

- Álvarez Velasco, S. (2021). "Tránsitos irregulares". En Ceja I., Álvarez Velasco, S., y Berg, Ulla D. (Coords.). *Migración*. México: UAM-Cuajimalpa / Argentina: CLACSO, pp. 29-40.
- Arellano, D. (2021). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de cultura económica. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000100237
- Askal, M., Schmidt, K., Korpela, M., y Pitkänen, P. (2017). "Introduction: temporary migration in European-Asian social spaces". En Pitkänen, P., Korpela, M., Askal, M., y Schmidt, K. (eds.). *Characteristics of temporary migration in European-Asian social spaces*. Dordrecht: Springer, pp. 5-31.
- Bauman, Z. (2015). *Extraños llamando a la puerta*. Paidós (Colección: Estado y Sociedad).
- Blondin, D., & Boin, A. (2020). Cooperation in the face of transboundary crisis: A framework for analysis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(3), 197-209.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*, 41(1), 13-24.
- Boin, A., & t Hart, P. (2007). The crisis approach. In *Handbook of disaster research* (pp. 42-54). Springer, New York, NY.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis* (p. 185). Springer Nature.
- Boin, A., Hart, P. T., & Kuipers, S. (2018). The crisis approach. In *Handbook of disaster research* (pp. 23-38). Springer, Cham.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for

assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.

Clavijo, J., Pereira, M. A., y Basualdo, L. (2019). "Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral". *Apuntes*. No. 84. pp.127-157.

Culebro M., J. E., González Zepeda, C.A., y Román Espinal, Z. (2021). "Migración, gestión de crisis y el papel de los gobiernos subnacionales ante la COVID-19: los casos de Baja California y Chiapas". *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 68-97.

Del Monte Madrigal, J. A., y Bautista León, A. (2021). "La persistencia de la precarización en la vida callejera después de la deportación en Tijuana. Un análisis durante la contingencia por COVID-19". *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 15-45.

Domenech, E. (2013). "Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en Argentina". *Revista Latinoamericana*. Vol. 12. No. 35. pp. 119-142.

Domenech, E. (2021). "Régimen de migración y fronteras". En Ceja I., Álvarez Velasco, S., y Berg, Ulla D. (Coords.). *Migración*. México: UAM-Cuajimalpa / Argentina: CLACSO, pp. 69-78.

Gómez G., Rodrigo R. y Lagunes Hernández, Adan Joseph (2019). "Deudas de criminalidad y violencia:

sobre los orígenes de la violencia endémica diferenciada entre centros y periferias". *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 9(1), enero-junio.

González Martín, N., Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Gutiérrez López, E. E., y Narváz Gutiérrez, J.C. (2019). *Caravanas migrantes: las respuestas de México*. México: IJ UNAM / SUDIMER, 55 págs.

González Zepeda, C.A., y Serra Mingot, E. (2022). "Presentación. Gestión de crisis en contextos de movilidad humana". *(Trans)Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 3-7.

Hart, P 't., Heyse, L., & Boin, A. (2001). New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda. *Journal of Contingencies and Crisismanagement*, 9(4), 181-188.

Heyman, Josiah (2013). "Capitalismo, movilidad desigual y gobernanza de la frontera México-Estados Unidos", en Aquino, Alejandra; Varela, Amarela y Décosse, Frédéric (coords.). *Desafiando fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. México: Frontera Press, pp. 25-40.

Lagunes Hernández, A. j (en prensa). "Economía criminal de la migración indocumentada en Estados Unidos, México y el Triángulo Norte Centroamericano". En González Zepeda, C., Gómez, R., y Díaz A.,

(Coords.). *Políticas migratorias contemporáneas: tendencias del sistema mundial en el siglo XXI*. México: DCSH UAM-Cuajimalpa, Universidad del Rosario.

Lucero-Vargas, Ch. (2021). “El Plan operativo de atención a la población migrante ante la COVID-19 y su implementación en los albergues para migrantes en Tijuana, México”. *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 98-124.

Martínez Castillo, G. (2022). “Desaparición de migrantes en tránsito por Centroamérica-México-Estados Unidos”. En Pedone, C., e Hinojosa, A. (Coords.). *Vidas en movimiento. Migración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 135-190.

Nejamkis, Lucila; Conti, Luisa, y Aksakal, Mustafa (eds.) (2021). *Repensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa*. Buenos Aires, Guadalajara: CLACSO/Calas.

Pereira, M.A., (2022). “Las políticas humanitarias como forma de clasificación y selección de la migración? Entre la excepcionalidad, la crisis y la regularización”. *(Trans) Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 17-21

Perry, R. W. (2007). What is a disaster?. In *Handbook of disaster research* (pp. 1-15). Springer

Rodríguez, H., Donner, W., & Trainor, J. E. (Eds.). (2017). *Handbook of Disaster Research*. Springer.

Sassen, S. (2020). “Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del “desarrollo”?”. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 18, 124-144.

Valenzuela-Moreno, K. A. (2022). “La solidaridad desde las pequeñas acciones”. *(Trans)Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 13-17.

Varela Huerta, A., y McLean, L. (2019). “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. No. 122. pp. 163-185.

ARTÍCULO

La Tecnología en la Educación y Formación de los
Servidores Públicos

LA TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Investigadora: Diana Vicher García¹

ORCID: 0000-0002-6607-7938

Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad de México. México

dianavicher@gmail.com

RESUMEN

En este artículo se analizan las dos acepciones que sobre tecnología se pueden distinguir en los orígenes, desarrollo y evolución de la administración pública en términos de la formación de los servidores públicos: como forma de hacer (*techné*), y como instrumento (herramienta), cuya relación se puede rastrear desde el tercer milenio a.C., cuando surgen instituciones que tendrán como propósito la enseñanza de la administración pública que paralelamente, incorporan la tecnología para potenciar el trabajo administrativo.

Las TICs se han convertido en un medio para la enseñanza en administración pública, tienen ventajas y desventajas pues facilita tiempo y costos; pero no garantiza el aprendizaje, deja a un lado la oportunidad de experimentar, reflexionar y desarrollar las acciones y su comprensión de un entorno de datos rico y polémico.

Por ello, queda por analizar los efectos, así como también los nuevos instrumentos que se puedan generar para complementar este tipo de preparación, que cada vez se torna más

virtual, de servidores públicos, por lo que es necesario continuar analizándola

forma en que se seguirán incorporando las TICs a la enseñanza y práctica de la administración pública.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, Tecnología, enseñanza, formación, servidor público.

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Posdoctorado en la Facultad de Economía por la misma Universidad. Es profesora-tutora en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales desde 2011. Además, es parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I por el CONACYT. Ha participado en diferentes congresos internacionales sobre administración pública y América Latina. Las principales líneas de investigación son: Administración Pública, cambio y reforma en la administración pública, nueva gerencia pública y OCDE, ISOs en administración pública, gobernanza, asociaciones público-privadas y administración pública.

ABSTRACT

This document analyzes the two meanings of technology that can be distinguished in the origins, development and evolution of public administration in terms of the training of public servants: as a way of doing things (techné), and as an instrument (tool). whose relationship can be traced back to the third millennium B.C., when institutions arose that would have as their purpose the teaching of public administration that, in parallel, incorporated technology to enhance administrative work.

ICTs have become a means for teaching public administration, they have advantages and disadvantages since they facilitate time and costs; but it does not guarantee learning, it leaves aside the opportunity to experiment, reflect and develop the actions and their understanding of a rich and contentious data environment.

For this reason, it remains to analyze the effects, as well as the new instruments that can be generated to complement this type of preparation, which is becoming more and more virtual, of public servants, so it is necessary to continue analyzing the way in which they will continue to incorporate ICTs into the teaching and practice of public administration.

KEYWORDS: Public administration, Technology, teaching, training, public servant.

Recibido: 26 de julio de 2022

Aceptado: 03 de noviembre de 2022

DOI: 10.35485/rcap83_3

INTRODUCCIÓN

Desde el tercer milenio a.C., surgen instituciones que tendrán como propósito la enseñanza de la administración pública. De manera paralela, la tecnología se ha ido incorporando de manera creciente y para potenciar el trabajo administrativo, ya sea como forma de hacer (*techné*), o como instrumento (herramienta). En los últimos tiempos la enseñanza y los centros educativos están siendo revolucionados con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías de la información y comunicación, como son la realidad virtual, la creación de contenidos tanto de profesores como de estudiantes, el *e-learning*; hasta las oportunidades que plantea en el futuro cercano el uso de la inteligencia artificial. La utilización de estas herramientas se aceleró debido a la pandemia de COVID-19.

La tecnología ha modificado la forma en que se realizan diferentes actividades, desde las básicas como la comunicación telefónica hasta el desarrollo de aplicaciones que generan nuevas formas de acceder a productos y servicios, incluyendo cuestiones sofisticadas como los sistemas de información geográfica.

En el trabajo administrativo ha significado cambios en la forma de realizar los procesos y llevar a cabo las funciones, lo mismo que ha significado renovaciones en los instrumentos de trabajo, cambiando lo obsoleto por tecnología nueva, lo que conlleva tanto aspectos positivos como negativos.

Este conjunto de recursos, en el caso de la enseñanza, más allá de la educación a distancia, desarrollada en una plataforma que funcionaba de manera unidireccional, ha evolucionado a la construcción de aulas virtuales interactivas y campus virtuales que ofrecen una amplia gama de productos de enseñanza a los que se puede acceder sólo con tener un teléfono inteligente, las aplicaciones y conexión a la Internet. Esto se ha potencializado como efecto de las necesidades surgidas ante la pandemia para continuar llevando a cabo la labor educativa o de formación, y como hemos podido comprobar, estamos convencidos de que llegaron para quedarse.

Este hecho abre una posibilidad infinita de formas para brindar la formación y capacitación a bajo costo, lo cual permite expandir todo tipo de posibilidades para que los gobiernos formen y capaciten a su personal; sin duda, estos procesos también requieren llevar a cabo un análisis para identificar cómo es que ello incide en la modificación de patrones de transmisión de conocimiento, sobre todo, los generados a partir de la experiencia y la forma en que se modifican los programas de formación para quienes conforman los servicios civiles de carrera en las administraciones públicas, lo mismo que analizar qué otros efectos colaterales se generan.

El desarrollo de este trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuál es la nueva *techné* que se debe incorporar en la educación, la formación profesional y la capacitación de los servidores públicos para lograr que adquieran las habilidades, estrategias

y formas de proceder que les permitan realizar la planificación, la gestión, y la supervisión que hoy están vinculadas a las herramientas tecnológicas de la información y la comunicación?

La metodología a seguir se delinea a partir del análisis deductivo que quiere decir se parte de lo general para llegar a lo particular. Se trata de un estudio de tipo cualitativo exploratorio que busca identificar aspectos relevantes de la tecnología en los dos sentidos que se plantean en este documento: como forma de hacer (*techné*), y como instrumento (herramienta, medio), para articular la forma en que se han incorporado en algunos de los momentos más relevantes de la historia administrativa y realizar la discusión analítica sobre las problemáticas, impactos y desafíos que genera, en nuestro tiempo, la tecnología como “instrumento”, a la tecnología como “forma de hacer” en el aprendizaje de los servidores públicos.

Para entender cómo estas dos formas de tecnología, la “de hacer” y la herramienta “para hacer” se vinculan, en esta investigación se realiza un recorrido en el que se analizan los principales progresos registrados a fin de profundizar la comprensión de la forma en que la primera ha asimilado a la segunda y dilucidar en su justa medida, la relación que se debe establecer entre las mismas, hoy que pareciera que la “herramienta” se sobrepone a la generación de “formas de proceder” para resolver los nuevos problemas y necesidades sociales y gubernamentales.

LA IDEA DE TECNOLOGÍA

El tema de la tecnología se puede desdoblar en dos vertientes: la primera tiene que ver con el sentido griego del término que refiere a la técnica (*techné*) como “las razones con arreglo a las cuales procede” y “que tiene por misión servir a lo mejor del objeto sobre que recae” (Jaeger, 2012, p. 517), el cual está asociado al significado que el Diccionario de la Real Academia Española refirió originariamente como “conjunto de procedimientos de un arte o ciencia” (Real Academia Española, 1914, p. 973; 1956, p. 1244). En este sentido, la administración pública, como lo señaló en su momento Charles Jean Bonnin (2004, p. 179): “es ciencia y arte” que necesita de conocimientos especiales con arreglo a los cuales proceder para servir mejor al cuerpo en el que recae, que es la sociedad.

La segunda vertiente contiene la idea de la tecnología en el sentido, digamos, “moderno”, como “conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto” (Real Academia Española, 2021), donde si bien se mencionan los procedimientos, hay aquí un acento en los instrumentos que en los lejanos tiempos, entiéndase, en la administración del imperio o del reino fueron diversos los medios: desde los utensilios de escritura hasta las diferentes herramientas y máquinas; lo que en los últimos tiempos nos acerca al significado de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) que han sido referidas como “el conjunto de tecnologías desarrolladas para que la comunicación sea más eficiente, y facilitar la emisión, acceso y

tratamiento de la información; todo esto a través de herramientas de carácter comunicacional y tecnológico” (ibid). De esta segunda vertiente destacaremos las “herramientas” que acompañan y han acompañado el aprendizaje y el trabajo administrativo en tiempos lejanos.²

LOS ANTECEDENTES

La importancia de la enseñanza dirigida a la formación de las personas a cargo del servicio público y con ello, la de las tecnologías desarrolladas para tal fin, se hacen patentes por sí mismas, su presencia es muy antigua.

Luis Jordana de Pozas (1962) analizó que la forma en que se ha resuelto el problema de la formación de funcionarios presenta una evolución histórica a manera de tres soluciones es que se pueden distinguir:

- La formación en el medio familiar, el ambiente local y la iniciativa de cada uno.
- La formación en universidades e instituciones docentes de carácter general.
- La formación en Escuelas o Centros especiales para cada una de las clases de administraciones.

Efectivamente, características de estas tres soluciones las podemos observar a lo largo de la historia. E. N. Gladden (1989, p. 50) documentó que los primeros centros o escuelas

específicas se centraron “en la capacitación de escribanos relacionados con asuntos oficiales”, lo que supone casos rudimentarios de “capacitación de personal”, mientras que J. H. Breasted (s.f.) refiere la existencia de una casa-escuela de la época de Hammurabi, rey de Babilonia entre 1792 y 1750 antes de nuestra era. Por lo que toca a la forma de proceder en los asuntos administrativos, se atribuye a los escribas no solamente la compilación de las primeras leyes escritas, sino su participación en su elaboración; se empleó la escritura cuneiforme en tablillas de barro, otro instrumento del que se valían era el ábaco y con ello el desarrollo del cálculo. También hay que resaltar la aparición de los archivos cuya existencia se genera también con la escritura.

Karl Wittfogel (1966, p. 362), eminente estudioso de las culturas hidráulicas explicó que la mayoría tuvieron escritura, y en esas sociedades la especialización para desempeñar un cargo se estableció como un asunto lento, razón por la cual, quienes participaban, frecuentemente, constituían un grupo especial, ya que para ser aceptados en “colegios” o “universidades” oficiales, se verificaba una selección cuidadosa y restringida.

También existen datos arqueológicos que sugieren que entre 1700 y 1400 antes de nuestra era, la monarquía de la civilización minoica tenía una administración a cargo de escribas, funcionarios cuya existencia permite suponer la de escuelas de formación (Marrou, 1985, p. 14). Como instrumento

² Las TICs se han definido como: instrumentos técnicos (ordenador, redes, realidad virtual) que mediante el tratamiento de la información (telecomunicaciones, informática, audiovisuales interactivos) dan lugar a nuevos escenarios y situaciones de comunicación, interconexión, instantaneidad, aparición de nuevos códigos y lenguajes, elevados parámetros de calidad de imagen y sonido, digitalización, innovación, tendencia hacia la automatización, diversidad, etc. (Meneses, 2007, pp. 68-72).

“La naturaleza ‘instrumental’ del cambio tecnológico nos permite afirmar que este tiene tanto aspectos “positivos” como “negativos” para la calidad de vida del ser humano” (Estévez, 2020, p.13).

de administración empleaban un sistema de escritura propio conocido como silabario Lineal A; registraban empleando tabillas de arcilla y sellos personalizados para los datos de los funcionarios.

En Sumeria, desde el tercer milenio a.C., la *Edu-bba* o “casa de las tablas o las tablillas”, era la institución que brindaba la instrucción elemental de la etapa formativa del escriba. La escuela sumeria fue institución clave en la cultura y en el andamiaje estatal, ya que formaba a los escribas del templo, y del palacio. A esta civilización se atribuye el origen de las primeras escrituras. Tanto sumerios como babilonios usaban un palo triangular para escribir en tablillas de arcilla que, posteriormente a ser acuñadas, se horneaban para cocerlas y de esa forma, al endurecer, conservar inalterable lo registrado en ellas.

En Egipto, las escuelas sacerdotales en Menfis, Heliópolis, y Tebas formaron a los escribas de más alto grado, con funciones y tareas legales y administrativas. Por lo que toca a las etapas del proceso formativo se identifican dos: la primera de instrucción elemental, impartida en grupos, y la instrucción superior en la cual el escriba recibía instrucción superior, la cual se impartía de manera individual y sobre áreas especializadas. En la segunda etapa, el escriba debía especializarse en alguna rama de la administración gubernamental: el derecho, el templo, la medicina, el comercio o bien la enseñanza, para quedar adscrito a un departamento estatal (Manenti, 2013, p. 9). Los escribas utilizaban cálamos, un primer tipo de pluma fabricada a partir de una sección de una planta leñosa, tipo caña, como el cálamo, que se

cortaban y tallaban en forma de punta. Y la escritura se realizaba en rollos de papiro.

Josef Klíma (citado por Manenti, 2013, p. 13) señala que en las escuelas los futuros escribas aprendían los fundamentos del cálculo y el complicado sistema de escritura cuneiforme “cada vez más necesarios para el palacio y el templo por su creciente economía y su complicada administración”.

También en Egipto durante el imperio viejo (2700 y 2200 a.C.) y medio (2040 al 1783 a.C) el entrenamiento de los trabajadores del gobierno tenía diferentes formas, los hijos del faraón y de los nobles tenían tutores privados que los instruían en el Palacio en algo que pudiese constituir una escuela real (Beyer, 1981: 52-53).

En el imperio nuevo (1550 a.C al 1070 a.C), los futuros escribanos eran enviados a escuelas dirigidas por los diferentes departamentos de gobierno donde los más altos oficiales fungían como instructores que además de enseñarles el trabajo práctico del departamento, también procuraban su educación y desarrollo intelectual (Beyer, 1981, p. 52-53).

Marrou señala que la función social del escriba fue fungir como el funcionario que ponía su conocimiento de la escritura al servicio de la administración. De modo que el escriba oriental “... lleva las cuentas, clasifica los archivos, redacta las órdenes, es capaz de recibirlas por escrito, y como consecuencia muy natural, se encarga de su ejecución” (1985, p. XXII).

Gladden explicó que la necesidad de que todos los que detentaban cargos oficiales o religiosos fueran competentes estaba presente, al tiempo que se tenía claro que era difícil y tardado adquirir conocimiento calificado de los jeroglíficos, de allí que la educación de los escribanos requiriese de una larga preparación, además de que la “adquisición de habilidades esenciales tendía a producir un interés creado y a fortalecer el desarrollo de un grado natural de profesionalización”.³ La necesidad y alta demanda de conocimiento secretarial fue otro factor que conllevó a establecer un sistema de educación al que eran incorporados quienes aspirasen a desempeñar cargos de responsabilidad. E incluso, “existían escuelas organizadas más formalmente ligadas a oficinas de gobierno, templos y corte real” (1989, pp. 83-84).

En Egipto, Gladden encuentra ya un claro ejemplo de un sistema de capacitación de personal en operación ya que, en las escuelas, incorporadas a las oficinas públicas, se enseñaba la composición de cartas, la producción y manejo de la correspondencia oficial, lo mismo que procesos de cálculo para verificar el pago de impuestos (1989, p. 84).

La India es notable, en particular durante el Imperio Maurya (siglo IV a inicios del siglo II a.C.), pues su administración había logrado una estructura y organización extraordinarias que eran conducidas por ministros cuya formación en política se verificaba en universidades como la de Tadhkshashila que fue establecida desde el siglo 700 a.C., donde, entre otras disciplinas, se

enseñaba Política y Filosofía. Contaba con una Escuela de Leyes.

No hay datos de donde se formaban los proficientes administradores del reino, se puede inferir que tenían una formación general que se perfeccionaba como formación dentro del servicio. Pero en el siglo VIII d.C en el texto el Sukraniti se refiere la existencia de un sistema general de educación financiado por el estado y un método de dar empleos en el estado a los becarios eruditos que eran elegidos para el servicio público. De este modo, el rey debería concederles becas para el estudio de las diversas ramas del saber, y cuando lograban ser suficientemente educados, nombrarlos para puestos apropiados en el servicio del Gobierno (Sukraniti, 1914: 50).

Po su parte, los ministros eran, por regla general, seleccionados de entre las filas de eruditos brahmanes, y entre las clases más altas (Meghastenes 1877, p. 212; Banerjea, 1916, p. 108).

En el caso de China, la formación de servidores públicos se remonta a la Constitución de Chow (1100 A.C), se observa en Confucio (Analectas 551 a.C) y en la implantación del sistema de exámenes en la dinastía Han (202 a.C).

En el periodo Han (202 a.C.-220 d.C.) se ubica la utilización de los exámenes como el medio a través del que se eleva a primer nivel la concesión de cargos de acuerdo con el mérito. En concreto, se ubica en el año 124 a.C. el establecimiento de la Universidad Imperial (Po Shih Kuan), como una escuela de entrenamiento que tenía

³ Tanto los sistemas de escritura utilizados en Egipto o Mesopotamia, yuxtaponían elementos de valor jeroglífico, silábico y alfabético. Adicionalmente, en Egipto simultáneamente se practicaban diferentes tipos de escritura como la jeroglífica, la hierocrática y posteriormente la demótica (Marrou, 1985, p. 11).

sus símiles en las provincias donde, incluso, las escuelas parecen datar de fechas anteriores como el año 145 a. C. en Szechuan, donde el gobernador Wen Ong estableció un departamento de educación (Gladden, 1989, pp. 182-183).

Cabe hacer un paréntesis para referir la invención y uso de la taquigrafía (sistema de escritura rápida) por fenicios, griegos y romanos (desde Cicerón).

Por su parte, Roma pareciera ser la síntesis de los desarrollos que se habían logrado a través de la trayectoria que hemos reseñado y, hasta el apogeo del imperio se da cuenta de patrones de racionalización del trabajo administrativo muy avanzados que, sin embargo, salvo en Bizancio, interrumpieron un temprano progreso en la formación y especialización del servidor público.

El inicio del proceso de especialización de los funcionarios que se ubica entre los años 284-565 a.C., obedeció a que las atribuciones cada vez más especializadas que debieron realizar los empleados del Estado hizo necesaria una mayor preparación desde los puestos subalternos hasta en los altos cargos, aunque el momento que se crean las condiciones para organizar cuerpos administrativos especializados es cuando se logra desmilitarizar a los órganos civiles. No obstante, no hay mucha información sobre cómo se formaban los empleados del gobierno durante la monarquía (754-509, a. C).

En la República (509-27 a. C.), para llegar al cargo de magistrados se recibía instrucción en retórica, gramática y poesía en la infancia y pubertad. Al

acceder a las magistraturas se verificaba la formación en política y gobierno a partir del ejercicio escalonado de cada una: la cuestura, la pretura y el consulado a partir de un *cursus honorem* (Varela, 2007: 246).

En el Principado (27 a.C.-284 d.C.) la preparación fue más avanzada, la “Escuela Palatina” de Roma fue el centro en el que se formaron los empleados públicos entre 26 a.C. a 284 d.C. (Varela, 2007: 119). En el reinado de Claudio I (41-54 d.C), se expandió el servicio civil y los puestos de mayor poder estaban en manos de libertos, mientras que Adriano (117-138 d.C) sustituyó a los libertos por caballeros, estableciendo para estos la estructura fija de carrera que ya disfrutaban los senadores y desde entonces los administradores civiles más que agentes personales del emperador eran servidores públicos.

Entre el Principado y Dominado (284-565 d.C.), Diocleciano (284-305 d.C), y Galieno (253-268 d.C.) separaron las administraciones civil y militar, lo que sumado a la subdivisión de las provincias (de Diocleciano), permitieron que Constantino I culminara la transformación de los prefectos pretorianos que dejaron de ser enviados imperiales para convertirse en administradores civiles de zonas específicas del imperio (Speake, 1999, p. 69). La cantidad de actividades administrativas requirió mayor preparación técnica de los altos empleados públicos, normalmente realizaban estudios de jurisprudencia. Es en el Dominado cuando la formación de los empleados subalternos se realizó en la *scholae litterati* - auxiliares ilustrados- y en la *scholae illiterati* - asistentes no instruidos (Varela, 2007, pp. 252-253).

Este proceso hace recordar los primeros programas de estudios administrativos en universidades establecidas en lo que hoy conocemos como Alemania, que se crearon justo para atender la preparación técnica (forma de hacer) de los funcionarios, pues se observó que la educación jurídica no era suficiente.

Si bien la caída del imperio romano de occidente dejó detrás estos logros, el imperio romano de oriente los continuó, sólo que en un Estado teocrático. En Bizancio la enseñanza fue un valor muy reconocido, la Universidad de Constantinopla, Universidad Imperial (que data del año 340 y estuvo en funciones hasta el siglo XV), formaba a los profesionales que ocupaban los puestos más altos en la iglesia y el gobierno. Los profesores estaban sometidos a una disciplina estricta dictada desde el Estado.

También es notable que Justiniano haya creado instituciones como la famosa Escuela de Derecho de Brytus (Beirut), con el nombre de Auditoria, que a su vez fue el principal centro de capacitación para funcionarios públicos y abogados hasta el año 551 d. C (Gladden, 1989, p. 218). Las técnicas de los bizantinos se reflejaron en la creación de secretarías administrativas y sistemas de registro. Elaboraron importantes documentos en los que se mantenía el conocimiento administrativo como la *Noticia de las dignidades*: cuyo objetivo era dar cuenta de las formas de mejorar el control y supervisión de los asuntos financieros, jurídicos, administrativos y militares del imperio (Guerrero, 2021, pp. 104-105).

Durante la edad media, el papiro

fue reemplazado por el pergamino, lo que lleva a la aparición de los códices (antecedentes del libro) y una nueva concepción en el uso de columnas, márgenes y ubicación de títulos; se cambia el uso de la pluma de cañapor la deave (Calvente, et al, 2012). Y se registra la invención de la imprenta.

En el siglo XVI el imperio otomano da cuenta de la experiencia más notable en la formación de funcionarios: el Colegio de Pajes, sistema único en la historia con el que preparaban a las clases dirigentes de la administración pública, del ejército y la iglesia, mediante una especie de esclavitud selectiva. Se reclutaba de manera forzosa a jóvenes cristianos a partir de la captura, el tributo o la compra y provenían de Bulgaria, Hungría, Rusia, Grecia, Albania e incluso de Francia (Guerrero, 1998, pp. 90-92).

Tras un proceso de selección de jóvenes (entre 10 y 20 años) se escogía a uno de cada diez para incorporarlos a complejos programas que los prepararían para ser los futuros altos mandos del ejército, y del gobierno. Ingresaban al Colegio de Pajes donde se les enseñaba a leer, se les preparaba para instruirse en el Corán, para hablar la lengua persa y para leer textos en árabe. Una vez que terminaban sus estudios se realizaba una ceremonia de egreso que les permitía, de acuerdo con su calificación, ingresar a las cámaras administrativas (Odas), donde los mejor preparados podrían ocupar cargos titulares. Fue un sistema que estaba guiado por el mérito y toda ambición estaba respaldada en la “habilidad, esfuerzo y preparación suficiente” (Guerrero, 1998, p. 93).

EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ILUSTRACIÓN

Sin entrar todavía a la época contemporánea es de gran relevancia hacer una pausa para reflexionar en la trascendencia de las escuelas alemanas que dan cuenta del surgimiento de la Escuela Profesional.

En los territorios que se convertirán en Alemania, sobre todo Prusia, surge la Escuela Profesional de servicio público. Los cameralistas, científicos sociales activos desde mediados del siglo XVI y hasta finales del XVIII, hicieron posible que se desarrollase nuestra concepción moderna de sistema administrativo; al tiempo que dotaron al Estado de medios y tecnologías administrativas, en el sentido de *techné* de los griegos que refiere el “conocimiento de la verdadera naturaleza de su objeto”, “que es capaz de dar cuenta de sus actividades, toda vez que tiene consciencia de las razones con arreglo a las cuales procede” y “que tiene por misión servir a lo mejor del objeto sobre que recae” (Jaeger, 2012, p. 517).

El cameralismo fue una concepción intelectual dirigida a capacitar a los servidores públicos para que atendieran con capacidad e inteligencia sus deberes. Del desarrollo intelectual que produjeron estos pensadores surgieron los primeros cursos universitarios de los que se tiene noticia.

En 1727, Federico Guillermo I estableció la cátedra de cameralismo en la Universidad de Halle y Frankfurt

del Oder. Aunque su formalización se dio hasta 1749, cuando María Teresa de Habsburgo establece el Colegio Teresiano. Esta enseñanza surgió porque se consideró que la formación jurídica era insuficiente y que el servidor público también debiese tener conocimiento sobre cómo promover el desarrollo del Estado. Los catedráticos dedicaban la mitad de su tiempo a la academia, y la otra mitad al ejercicio del servicio público. (Van Horn, 2002, p. 112; Guerrero, 1998, pp. 114-115).

Es muy relevante mencionar que ya en 1838 se documentó la enseñanza en Ciencias Camerales que se daba en Baden a través de un plan de estudios muy especializado, asociado al sistema de ingreso al servicio civil. Este programa estaba compuesto por tres niveles: cursos preparatorios, estudios especiales y ciencias accesorias; comprendía lecciones y prácticas, y se desarrollaba en 7 semestres en que comprendían 28 cursos (Lenoël, 1865, p. 155-158).⁴

En este contexto, si bien el origen universitario de los funcionarios públicos era la abogacía, se hacía necesario que se preparasen en las ciencias administrativas, pues el desarrollo de la Ciencia de la Administración se observaba tan gran de que ya no se podía limitar, exclusivamente, al derecho administrativo.

INSTRUMENTOS TECNOLÓGICOS SIGLOS XVII Y XIX

La primera máquina que realizó las cuatro operaciones aritméticas

4 Cursos preparatorios: aritmética, algebra, geografía, trigonometría, mecánica, contabilidad, zoología, botánica, geología, geografía, física, y química. Cursos especiales: administración, finanzas, derecho administrativo, práctica administrativa, agricultura, ciencia forestal, minería, tecnología, ciencia del comercio e industria. Ciencias accesorias: enciclopedia jurídica, derecho público, derecho privado, procedimientos, entre otras.

básicas la inventó Blas Pascal en 1642, presumiblemente para ayudar a su padre, un funcionario público que trabajaba en aduanas. En 1671, Leibnitz mejoró dicha máquina haciendo posible que multiplicase directamente; no obstante, no se confió en su exactitud. En 1795 se inventa el lápiz de grafito. Fue hasta el siglo XIX cuando se construyeron máquinas calculadoras exactas. En 1812, Charles Babagge inventó una máquina calculadora perfeccionada. En 1943 la máquina Colossus permitió la reducción de los tiempos de procesamiento, lo que hizo posible que el gobierno británico descifrase los códigos empleados para encriptar las comunicaciones de los nazis durante la Segunda Guerra Mundial. En 1844 se inventa el telégrafo. Una herramienta que marcó un cambio esencial en la administración pública fue la máquina de escribir (1855). En 1889 Herman Hollerith utilizó el método de la tarjeta perforada para una máquina que tuvo como fin acelerar el censo en Norteamérica (Gladden, 1989, pp. 425-428, Oszlak, 2020, pp. 50-51).

RECAPITULACIÓN

Esto que hemos reseñado de forma sumamente breve hasta aquí, aunque intentando destacar algunos aspectos que consideramos nodales para los fines de este trabajo, es parte de nuestra herencia universal; como se puede apreciar, el conocimiento acumulativo en toda la historia. Las escuelas y la enseñanza para los servidores públicos siempre han sido objetos de gran atención. El conocimiento ha venido de diversos lugares y se ha perfeccionado a lo largo del tiempo, no obstante, las

particularidades, por supuesto, siempre han existido, sobre todo cuando tenemos que examinar el desarrollo de las administraciones y lo que se busca lograr en las escuelas de funcionarios para satisfacer sus necesidades.

Este conocimiento es bastante útil para entender los aspectos generales que caracterizan las particularidades de la enseñanza para llevar a cabo el trabajo administrativo, al tiempo que la evolución histórica de las soluciones que se han aplicado al problema de la formación de los funcionarios que siempre había sido presencial y práctica. Los años 1833 y 1840 marcarán el inicio de nuevas formas de enseñanza, pues es cuando surgen los cursos por correspondencia, que se han ubicado como los primeros antecedentes de la educación a distancia.⁵

LA ESCUELA Y LA TECNOLOGÍA DEL MUNDO MODERNO

La última etapa de desarrollo de las ciencias camerales, en el siglo XIX, en las que se aplica un complejo desarrollo curricular para la formación de servidores públicos, se da de manera paralela al surgimiento de escuelas modernas, así que son las universidades alemanas donde se origina la educación de servidores públicos que acentuaba la formación en asuntos de gobierno, de economía y de las finanzas públicas. Así que “la enseñanza de la administración pública en el mundo es tributaria de la formación cameralista alemana” (Guerrero, 1998, pp. 113-117).

Esto es visible en tres de los proyectos de creación de escuelas de

⁵ Cursos de gramática en Suecia (1833) y de habilidades administrativas básicas desarrollados en Inglaterra por Pitman (1844). Instituto Tecnológico de Sonora. Evolución: primera y segunda ola (educación a distancia), http://biblioteca.itson.mx/oa/formacion_profesores/oa2/analisis_destinatarios/ad4.htm.

administración pública en Francia, entre 1815 y 1843, cuyos planes de estudio emulaban los cursos cameralistas. La Escuela de Administración se crea en 1848 mientras que en España desde 1842 ya se había creado la Escuela Especial de Administración.

Estas instituciones marcan el inicio del establecimiento de las escuelas de administración pública alrededor de todo el mundo, hasta nuestros días, lo mismo que la generalización de las tecnologías desarrolladas para el desarrollo del trabajo administrativo. Un proceso acompañado con la creación de Institutos Nacionales de Administración Pública que detonan con la creación en 1930 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, lo mismo que el surgimiento de asociaciones profesionales como la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos y Administración Pública (NASPAA) que ha sido un importante actor en el mejoramiento de la calidad de los programas en administración pública (Fritschler, Boesel y Engelbert, 1975, p. 67).

La relevancia de este proceso y los aspectos puntuales del mismo, así como la organización de la enseñanza, los programas de estudio, los métodos e instrumentos de trabajo y la investigación en el campo, abordada desde sus antecedentes, está claramente plasmada en el texto de André Molitor, publicado por la UNESCO, intitulado “Las Ciencias Sociales en la enseñanza superior. Administración Pública”, elaborado en 1961 y donde se establece el vínculo entre las escuelas y enseñanza en la ilustración, con la enseñanza moderna (Molitor, 1961).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) desempeñó un papel central en la asistencia técnica. En 1959 se puso en marcha un programa de servicio público universal para la preparación de funcionarios: Programa para facilitar personal directivo, ejecutivo, y administrativo (*Operational, Executive and Administrative Personnel*) OPEX. Su objeto era atender la necesidad de personal capacitado para los puestos de dirección, de ejecución y de administración, ya sea que los servidores públicos asistiesen a instituciones de formación de otros países o que expertos de la ONU los formaran en sus países de origen (ONU, 1988).

En el Manual de Formación en Administración Pública de la ONU (1967), entre los métodos de enseñanza individual se documentó el uso (no muy frecuente desde el patrocinio oficial, sino más bien desde asociaciones profesionales) de los cursos por correspondencia. Su uso inicial se hizo en el Servicio Forestal de los Estados Unidos en 1917, debido a que el personal, cerca de 5000 servidores, estaba disperso geográficamente y el servicio militar (la guerra) hizo necesario que fueran sustituidos por empleados inexpertos.

En el Reino Unido la Asociación de Oficiales Nacionales y Locales en 1920 hizo uso de este método, y en Francia en 1926 en la entonces Escuela Nacional de Administración Municipal. Se utilizó fundamentalmente como un método de instrucción útil en el ámbito de la administración local, para funcionarios y aspirantes que se encontraban distribuidos en amplias zonas geográficas. También poco después,

en 1963, se generó una propuesta para utilizar estudios por correspondencia en combinación con conferencias radiofónicas (ONU, 1967: 277-278).⁶

Creación, organización y enseñanza tecnologías administrativas para la utilización de las TICs

La generalización del uso de las computadoras y los problemas que planteaba en términos de las nuevas necesidades respecto a la enseñanza de los administradores públicos se abordó tempranamente, ya en la década de 1960 se produjeron artículos de investigación, mientras que a principios de la década de 1970 Norman Gladden (1989, p. 461-462) expresaba que la forma y contenido de la administración se estaba modificando radicalmente por los desarrollos que estaban en curso y en particular, por la automatización. Subrayando cómo este proceso estaba incidiendo en una de las funciones básicas de la administración que había sido la copia de documentos, la extracción de información de estos, su clasificación y archivo para futuras necesidades, y la sección para el manejo de problemas y casos futuros.

Para 1975 podemos encontrar investigaciones en las que se expresa la necesidad de educar a los servidores públicos en el manejo de la ciencia y la tecnología. Aunque es hasta 1985, cuando se registra un debate más amplio en la reunión de Escuelas de Políticas Públicas y Administración (NASPAA), para entonces y en lo sucesivo, el tema ya se habría convertido en parte del léxico usual de la disciplina.

A continuación, se abordarán algunas

de las expresiones más sobresalientes en torno a la forma en que fueron transmutando la *techné* y las TICs entre 1960 y hasta los tiempos recientes, aunque Oszlak refiere que ya en los años 1940 se evidencia la introducción de primitivas computadoras de tubos de vacío (2020: 48). Ello dará cuenta de que: “a medida que la fuerza laboral continúa involucrándose cada vez más en tareas computarizadas, las instituciones académicas se ven obligadas a transformar y expandir la enseñanza y el aprendizaje tradicionales” (Labaree, 1996, sp).

Así encontramos que la UNESCO (1961: 7-8), al observar que las funciones administrativas se volvían más complejas, expresó su preocupación por generar nuevas técnicas en la materia para atenderlos problemas de la Administración Pública, mismas que se señalaba que, al igual que en otros campos de las ciencias humanas, obedecían más a la evolución que a la invención.

Diez años atrás ya había registro de que las tecnologías informáticas se estaban utilizando y esparciendo en las oficinas públicas en los Estados Unidos de América donde, en 1951, se instalaron sistemas de procesamiento de datos a gran escala en el buró de Censos de la Agencia Federal del Gobierno. Para 1957 ya se habían colocado 121 sistemas electrónicos para atender diversos asuntos en el gobierno federal. En 1959 se estimaba que 175 sistemas habían sido instalados y su costo había sido de 50 millones de dólares. Un reporte posterior de 1960 señalaba que el gobierno disponía de 524 computadoras electrónicas exclusivas para el uso del

⁶ Un texto que analizó con amplitud el uso de los cursos por correspondencia: UNESCO (1965), “The use of Correspondence Courses in Local Government Training”, en Documentos de la ECA Orientación Course in Local Government Training, Addis Abeba.

Departamento de Defensa (Cornog, 1961; Ganapati y Reddick, 2016).

Se consideraba entonces, que estaba ya en proceso una revolución en el procesamiento automático de datos que estaba invadiendo el reino del burócrata, la oficina, y estaba atacando el instrumento del burócrata: los registros manuales y el trabajo en papel. No obstante, en lo que se ponía énfasis no era tanto en la revolución sino en cómo controlar sus efectos negativos y aprovechar los positivos. Se registró la pérdida de un 22% de empleos en diferentes oficinas gubernamentales por el uso de “procesamiento automático de datos” sobre todo en los niveles intermedios de gestión (Cornog, 1961).

Un aspecto esencial que hoy se ha perdido de vista y que entonces se tenía más que claro, es que las personas involucradas en el proceso con formación en ingeniería y ciencias físicas, tienen como objeto de estudio a “las cosas” y esperan predictibilidad. Por lo que una de las principales preguntas que se hacían era si su educación superior o preparación para desempeñar su función en el futuro, en una sociedad organizacional moderna, debiese considerar que tendrían que tratar con personas. Entonces también se reflexionaba que el problema radicaba en qué tipo de analistas se quería y cómo obtenerlos; por ello, la demanda de un administrador generalista *top* estaría directa y geoméricamente relacionada a la estrechez del especialista cuyas acciones debe coordinar (Cornog, 1961, p. 112).

Desde otro punto de vista, para 1974 se externaba una preocupación por las fallas de los gobiernos en el empleo

efectivo de la ciencia y tecnología, lo que dio lugar a que se organizaran conferencias anuales sobre tecnología urbana y a que corporaciones sin fines de lucro dieran consejos sobre tecnología a los gobiernos en sus diferentes órdenes. Se asumía la creciente necesidad del gobierno de tener innovaciones tecnológicas para incrementar la productividad en la provisión de servicios y para ello un asunto crucial era, cómo que el administrador público manejara los dispositivos científicos y tecnológicos a su cargo. Se hacía patente la necesidad de una educación profesional que les proveyera con un entendimiento de las habilidades y limitaciones de la ciencia y tecnología respecto a sus actividades, así como proporcionarles herramientas analíticas para comunicarse con científicos e ingenieros, y proveerles con las habilidades administrativas para manejar y controlar proyectos en desarrollo con fuertes componentes tecnológicos (Saltman, 1974).

Se reconocía que el manejo de la información es el principal elemento de todo proceso de producción del gobierno, y que los registros proveen los datos que son la base para la hechura de decisiones en el gobierno. Si la computadora era elemento crítico para cualquier aproximación a la efectividad de un programa de gobierno, la educación en ciencia de la información y tecnología, así como en la ciencia gerencial deberían ser los ingredientes primarios del entrenamiento de todo administrador público. No obstante, todavía no se encontraban los planes de estudio universitarios. Sólo esfuerzos individuales eran patentes en universidades como el Tecnológico de

Massachusetts donde se incorporaban modelos cuantitativos o en Carnegie-Mellon, cuyo programa en asuntos urbanos y públicos ya contemplaba ampliamente el aspecto tecnológico (Saltman, 1974).

Así pues, el administrador público debería ser forzado a incrementar considerablemente la ciencia y tecnología desde el planteamiento y análisis para la conformación de las decisiones relativas a planes, programas, y operaciones; y para, realmente, usarlas de manera efectiva se necesita implantar una educación profesional suficientemente sólida que lo prepare para esas tareas. Se recomendó que la comunidad académica, con la asistencia de la ciencia de la información y de la gerencia, formaran un comité para recomendar un plan de estudio en esta área (Saltman, 1974).

Hacia finales de la década de los 70s, Giandomenico Majone (1978, pp. 55-56) subrayaba un aspecto central para entender las transformaciones y sus efectos: que no podemos evaluar la tecnología sin evaluar al mismo tiempo a las instituciones, porque, como lo señaló en su momento Karl Wittfogel: dondequiera que se pueda alcanzar un nuevo nivel de transformación del ambiente natural, o una vez alcanzado, a dónde conduzca depende, principalmente, de orden institucional.

De allí que pueda estimarse que el objetivo principal de la evaluación tecnológica no sea garantizar la certeza, sino inspirar la discusión para mantener un espíritu de autocrítica entre los innovadores. Y en ese sentido, asumir que ningún avance tecnológico producirá una máquina que sea 100%

efectiva, ya que esto equivaldría a una violación de la segunda ley de la termodinámica (Majone, 1978, pp. 56-57).

En la década de los 80s se expresaba que ciencia y tecnología no eran nuevos, y efectivamente, ya había cursos específicos incorporados en los planes de estudio de las universidades. Más bien, el problema se centraba en los nuevos énfasis sobre los asuntos al respecto, la tecnología era visualizada con sus implicaciones tanto positivas como negativas, y en el entendido de que ninguna innovación es enteramente buena; así que, lo tecnológico también debería ser considerado en términos de los impactos negativos que trae consigo. Se razonaba que las nuevas tecnologías estaban obligando a los funcionarios a asumir nuevos tipos de relaciones con los administradores del sector privado, debido a las nuevas demandas y relaciones vinculadas al desarrollo, despliegue y regulación de estas nuevas tecnologías. (Lambright, 1980, p. 400)

Otro punto de vista refería que, si bien ya se hablaba de la evolución de las microcomputadoras, los administradores públicos en sus oficinas veían muy poco avance debido a las limitaciones económicas. Aunque, si esta cuestión se resolvía, surgían otros inconvenientes como la escasez de enseñanza en micro-computación en las escuelas de administración pública; que los gerentes públicos tenían poca autoconfianza en el área, dada su incipiente preparación, y que los cambios en el campo de las microcomputadoras se daban tan rápido, que preferían esperar a que se normalizaran; y con ello, cómodamente, justificaban su inacción (Garzón, 1983,

pp. 453).

Pero también se refería que las microcomputadoras tienen el potencial de mejorar no solo la productividad de la oficina, sino también los tipos y la calidad de la toma de decisiones gerenciales. Así que los administradores públicos y las escuelas que capacitasen a los futuros administradores se enfrentarían al desafío de adquirir diversas nuevas capacidades que antes no estaban previstas (Garzón, 1983: 456). Lo cierto es que la década de los 80s, es reconocida como aquella en la que se introduce la computadora personal en las oficinas públicas y se convierte en el medio para incrementar la eficiencia de la organización interna, aunque con resultados mixtos (Ganapati y Reddick, 2016, p. 156).

Lambricht (1980, p. 146) identificaba la necesidad de cursos con materiales curriculares especiales en las universidades. Pero preveía que el objetivo de tales cursos de ciencia y tecnología no sería convertir en científicos o ingenieros a los estudiantes de administración y políticas públicas, sino proporcionarles suficiente conocimiento técnico (*techné*) para evaluar inteligentemente una tecnología y relacionarla con los aspectos políticos, económicos, y sociales de una política pública. Por ejemplo, la evaluación de la tecnología, que es una forma de análisis de políticas, requiere cierto grado de conocimiento tecnológico. Los elementos conceptuales relacionados con los valores y las instituciones, deberían apreciarse plenamente por los estudiantes hasta hacerlos conscientes. La tecnología y la política deberían moverse al mismo tiempo. Esta relación simultánea y paralela tendría que ser

enfaticada en los cursos futuros sobre ciencia, tecnología, y administración pública.

Además, los profesionales de la administración pública deberían cumplir requisitos que les permitiesen involucrar lo que hace el practicante en su rol de funcionario del gobierno; y respecto a la asistencia del profesional a otros en la comunidad de la administración pública, incluidos los encargados de formar a la próxima generación de líderes administrativos (Lambricht, 1980, p. 146).

En este contexto, el desarrollo de la World Wide Web, en 1989, facilitó el trabajo colaborativo cuando se abrió a todo el público en 1991 y generalizó la creación de sitios web, con lo que se abrió paso al desarrollo de plataformas educativas. La eclosión del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que irrumpieron de manera avasallante, iniciaron importantes procesos de cambio en todos los sectores de la vida social y desde luego, continuaron generando cambios en los planes y programas de estudio de la administración pública.

En la década de 1990, Labaree (1996, pp. 76-83) conminaba a examinar el estado de la educación en administración pública en la era de la información para discutir qué factores estaban asociados con las razones por las cuales los educadores de la administración pública debiesen estar al tanto de los nuevos medios electrónicos en la misma medida en la que los administradores públicos estaban más en contacto o expuestos a la información tecnológica. En este momento ya se visualizaba que los estudiantes eran muy competentes

en la adopción de herramientas de investigación electrónica; no obstante, se observaba que, si bien estas tecnologías crearon nuevas formas de acceder a la información, no necesariamente complementaron las herramientas de investigación tradicionales. Y, sobre todo, que había que entender que la nueva tecnología no era un atajo para el aprendizaje, pues se observó que quienes tenían dificultades para usar las herramientas de investigación tradicionales generalmente demostraban tener también dificultades para usar los recursos electrónicos.

Este autor también exhortaba a la comprensión de impacto general de estas tecnologías en las organizaciones, que podría medirse en función de cómo transforman el trabajo realizado por los administradores públicos, afectando la asignación de recursos (tanto humanos como monetarios) y cambiando el marco de toma de decisiones al interior de las organizaciones (Labaree, 1996, p. 84).

Como se deduce de la trayectoria de la dependencia, el uso de las herramientas tecnológicas en los gobiernos y administraciones públicas, en la década de 1990, ya era un hecho que sólo estaba en proceso de ajuste debido a la rapidez de los cambios que estaban experimentando.

No obstante, tiene aspectos dignos de subrayar, porque el uso de la tecnología se confundió con la nueva gerencia pública y fue otro de los elementos que la hicieron atractiva y hasta la hacían parecer renovadora. En muchos casos se llegó a dar por cierto que había sido la Nueva Gerencia Pública (NGP), la que tenía el potencial para ir “modernizando” a la administración

pública con el uso de las herramientas tecnológicas; que había sido la NGP la que había traído estas herramientas, sólo porque recomendaba optimizar el uso de la informática al incorporarlo a su léxico como “la informática en la administración pública: de la eficiencia a la eficacia” (OCDE, 1991, pp. 180-182; 1997, pp. 10, 137-150).

Una vez que el frenesí por la NGP quedó atrás, al desvelarse sus cortos alcances (Wright, 1997; Derlien, 1997; Lynn, 1996;) y sus efectos distorsionadores (Argyriades, 2003; Ramió, 2005; Christensen y Lægred, 2007), tal como sucede al terminar un delirio, se retomaron de nueva cuenta los elementos centrales del estudio de la administración pública como la política, el interés público, la función social, el servidor público, o bien lo que comprende los cauces que derivan en el trabajo administrativo que busca servir a la sociedad; claro, ya en el marco de las nuevas condiciones mundiales y de los resabios y efectos contraproducentes de las reformas privatizadoras y de la NGP.

También se retomó el interés en la enseñanza de la disciplina; organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en otro momento abanderaron la NGP, se interesaron de nuevo en las escuelas de administradores públicos y crearon mecanismos de vinculación como la Red de Escuelas de Gobierno en 2004, en cuyas reuniones anuales se abordan los temas de mayor interés para la enseñanza, incluyendo la imperativa de dotarles con sólidas habilidades en TICs.

A estas alturas, la educación a

distancia se convertía en otro hecho consumado, Austin (2009), reflexionaba que los pasados 15 años daban cuenta de un crecimiento significativo en la variedad de tecnologías utilizadas en las aplicaciones de aprendizaje a distancia, los que se pueden ubicar en documentos como la *Petersons Guide to Distance Learning Programs 2004* (2003) en la que se puede encontrar una amplia gama de tecnologías para la educación a distancia que ya incluían impresión, audio, video, video interactivo bidireccional o televisión, video pregrabado y enfoques basados en las posibilidades que brinda la Internet. No obstante, visualizaba limitaciones en dichas modalidades de aprendizaje pues señalaba que los administradores públicos, además de aplicar las habilidades técnicas, deben ser capaces de relacionarse eficazmente con los ciudadanos y facilitar el discurso público en condiciones que no sólo se caracterizan por el disenso, sino que también pueden parecer inconmensurables. Consideró que las competencias se deben centrar en los procesos sociales y grupales que son mejores cuando se desarrollan en “forma viva”.

Olivar y Daza (2007) expresaron que desde los propios medios de comunicación se ha producido un “boom” artificial que exalta los beneficios de las tecnologías aplicadas al campo educativo, sugiriendo que, si se incorporan las TICs a las aulas, pueden solucionarse los grandes problemas de la educación, pero Bustamante (citado por Olivar y Daza, 2007) afirma que por sí misma la generalización de las TICs no garantiza el aprendizaje. Presentan el problema de conocer

los efectos de esta “modalidad” de enseñanza, lo cual puede llevar meses o incluso años. El caso de la enseñanza de la administración pública plantea un marco más incierto, dado que lo que se aprenderá tendrá efectos en la forma en que se gestionan los asuntos comunes. También plantea problemas de evaluación de la forma en que afecta los planes de estudio y métodos pedagógicos, y el hecho de que las TIC no son homogéneas. De aquí que, si bien puede potenciar la capacidad de conocer, deja de lado las relaciones sociales, nos aleja (Olivar y Daza, 2007). Además de que la brecha tecnológica, como lo hemos constatado sobre todo a raíz de la pandemia, genera exclusión social.

Austin (2009) también expresó que los estudiantes en una clase impartida con el formato “en vivo” tienen la oportunidad de experimentar, reflexionar y desarrollar aún más sus acciones y su comprensión de un entorno de datos tan rico y polémico. Demodo que, en el mejor de los casos, la tecnología para la educación a distancia limita y oscurece los aspectos críticos de esa experiencia, sencillamente porque ese tipo de habilidades deben vivirse y experimentarse en persona, lo que, evidentemente, requiere algo más que experiencias educativas mediadas por la tecnología. Sin duda, esta es una reflexión en la que debemos seguir profundizando.

En 2009 también encontramos que NASPAA realizó un Simposio en el que establecieron estándares orientados a resultados, pasando del conocimiento de áreas temáticas específicas al énfasis en competencias básicas; no obstante, se considera que no subrayó

apropiadamente la incorporación de Tecnologías de la Información en los planes de estudio, esto tendría que ser la regla ante la plena existencia del mundo digital (Ganapati y Reddick, 2016, p. 155).

Posteriormente, en 2014 la Conferencia de NASPAA constituyó una llamada de atención ante el creciente avance de las TICs y su expansión a todo tipo de actividades de la administración pública, por 4 principales razones:

Ser una gran fuerza que está remodelando el sector público. Los efectos disruptivos de la Internet son evidentes en la llamada economía colaborativa, donde los dispositivos móviles han habilitado servicios de igual a igual.

El uso de TI en las organizaciones públicas está plagada de inconvenientes, principalmente por el problema de la información sensible y la ciberseguridad.

Sin un adecuado entrenamiento, los graduados no estarán preparados como fuerza de trabajo moderna, sus cursos sobre TI deben cambiar constantemente para responder a los rápidos cambios del ambiente tecnológico.

Considerar que la enseñanza de TI en las escuelas de administración pública también debe considerar el papel de los mismos respecto a la sociedad. Enfatizar los valores del servicio público, que es lo que distingue al campo de otros. Considerar, que del mismo modo que el mundo digital evoluciona, deberán preservarse los valores del servicio público y mantener el interés público.

Los expertos reflexionaron que el *boom* de la Internet se había

convertido en una herramienta clave en la interacción con los electores externos de las organizaciones públicas (una interfaz denominada gobierno electrónico o e-gobierno). No obstante, aunque se realizaban investigaciones sólo el 3.4% de las mismas aparecían en las principales revistas de administración pública (Ganapati y Reddick, 2016, p. 156).

En el ámbito internacional, en su “Encuesta de 2016”, la OCDE estudiaba los cambios en la naturaleza del servicio público, lo mismo que en las escuelas como elementos que hacen posible el aprendizaje y el desarrollo de habilidades (OCDE, 2016a). En sus foros se cuestionaba cómo hacer posible el desarrollo de habilidades, así como el aprendizaje innovador en los programas de las escuelas y hace una revisión a la evaluación en las escuelas, visualizándolas como instituciones de gobierno, principalmente (OECD, 2016b).

En las universidades, mientras tanto, se ha continuado el análisis de los planes de estudio, Manoharan y McQuiston (2016) realizaron un estudio sobre el entrenamiento en habilidades en TI que se proporcionaba en un universo de 211 programas de estudio en las maestrías en administración pública y políticas públicas en los Estados Unidos de América para evaluar el énfasis que ponían en Tecnologías de la Información, (TI) (conocimiento y habilidades para el manejo de información y aplicaciones de comunicación relacionadas con computadoras y tecnologías móviles).

Se encontró que de los 211 programas, 129 ofrecen cursos de Tecnología de la Información. Entre los cursos

más recurrentes están: Sistemas de Información Geográfica, *social media*, *big data*, computación en la nube, recaudación de fondos, e-government (provisión de servicios y contratación), privacidad y confidencialidad, accesibilidad digital e infraestructura. Estos puntos se han referido también como “competencias de TI” (Manoharan y McQuiston, 2016, p. 182). A manera de reflexión, se encuentra que un considerable número de programas ofrecen alguna forma de TI para la educación y que los programas que no lo hacen lo están considerando hacia el futuro.

Además, como sabemos, las TIC continuaron abonando en la generación de nuevas modalidades de aprendizaje como: “no presencial con componente virtual” (E-learning), “semi-presencial” (B-learning), “móvil” (M-learning) y “aprendizaje ubicuo” (U-Learning) (Tapia, 2019, p.17). Este es el otro punto que debiese ser analizado y que, precisamente, conjunta la doble complejidad de los cambios en los planes de estudio para la formación de administradores públicos y el traslado del desarrollo de los propios planes de estudio a la esfera tecnológica.

Por su parte, la OCDE en 2017 publicó su documento “Habilidades básicas para la innovación del sector público” (OCDE 2017), dichas habilidades son las siguientes:

- Iteración: desarrollar de manera incremental y experimental políticas, productos y servicios.
- Alfabetización en datos: garantizar que las decisiones se basen en datos y que los datos no son un

pensamiento posterior.

- Centrarse en el usuario: los servicios públicos deben estar enfocados en resolver y servir las necesidades de los usuarios.
- Curiosidad: buscar y probar nuevas ideas o formas de trabajo.
- *Storytelling*: explicar el cambio de manera que construya apoyo.
- Insurgencia: desafiar el *status quo* y trabajar con socios inusuales.

De estas seis habilidades sólo describiremos la del punto b. Sobre esta habilidad esencial la sugerencia y la expectativa no es que los servidores públicos se conviertan en profesionales expertos en datos, que puedan desarrollar algoritmos para “excavar” en los grandes repositorios con datos no estructurados, pero sí que sean personas “dato alfabetizadas”, para que puedan trabajar con expertos en datos a fin de generar decisiones que estén basadas en mayor información.

Es así que no todos los servidores públicos deberán ser especialistas digitales, pero si entender el potencial y riesgos de las nuevas herramientas tecnológicas y desarrollar destrezas complementarias: la “*techné*” para una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, para analizarlos problemas de las políticas y utilizar correctamente las oportunidades digitales (Trujillo y Álvarez 2021, p. 59).

Porque de ello se habla poco, sin embargo, el uso de TI en organizaciones públicas está plagado de problemas. Los problemas de estos proyectos están lejos de ser tecnológicos; más bien,

están relacionados con la gestión, la planificación y la supervisión (*techné*: como “las razones con arreglo a las cuales se procede”). Esto dirige los asuntos hacia los administradores públicos, no a los especialistas técnicos (Ganapati y Reddik, 2016).

Aunque también, respecto a las competencias del servidor público se ha reflexionado que los textos que las abordan son más bien normativos y orientados a las competencias de gestión de los altos cargos; adicionalmente a que, en los marcos de referencia, no se puede establecer si están vinculadas con las diferentes formas en que se puede entender el servicio público (modelo burocrático, NGP, Gobernanza) (Trujillo y Álvarez, 2021).

Efectivamente, las competencias del empleado público antes, hoy, y en el futuro trascienden las meras competencias digitales, pues debe tener la capacidad para el aprendizaje que le permita reajustar sus conocimientos con las nuevas realidades, problemas y medios para solucionarlos.

Hacia el último año, Trujillo y Álvarez (2021) afirmaron que la transformación digital está apostada en cuatro pilares tecnológicos: 1) computación en la nube; 2) Tecnología móvil; 3) Tecnología social; y 3) la analítica de datos. Estos pilares se nutren del Internet de las cosas (IoT), la robótica, la impresión 3D, el *blockchain*, la inteligencia artificial, la realidad aumentada y virtual, los sistemas cognitivos, y la seguridad de última generación, todos los cuales han potenciado la innovación.

Se ha refrendado que la introducción

de micro-computadoras tiene un impacto general en las organizaciones: es tanto un ejercicio de desarrollo organizacional como una innovación tecnológica. En el transcurso de la transformación digital se rediseñan los procesos organizativos fundamentales de la institución, se requiere de nuevas organizaciones calificadas y equipadas, se reemplazan las tecnologías obsoletas por otras nuevas, se desarrollan nuevas destrezas, cambia el marco de la toma de decisiones en las organizaciones y se introducen nuevas maneras de trabajar que acaban transformando sustancialmente el funcionamiento de la propia institución, es tanto un ejercicio de desarrollo organizacional como una innovación tecnológica (Garson, 1983, Labaree, 1996; Oszlak, 2020; Trujillo y Álvarez 2021, p. 54).

Esto genera nuevas necesidades y dificultad para la gestión de los “múltiples factores difíciles de gobernar” como señalan Caste Inovo y Sorrentino (citados por Trujillo y Álvarez, 2021) de los que depende la transformación digital. Esto es la *techné*, que tiene que ver con el conocimiento y tecnología administrativa que se debe desarrollar para un adecuado diseño de los planes de coordinación, para realizar la distribución de competencias y responsabilidades que ahora tiene que verificarse entre múltiples actores y algo trascendental: la capacidad de cada unidad administrativa (que en muchos gobiernos ni siquiera se ha alcanzó antes de las TICs) de adoptar las estrategias de cambio organizativo para que los medios tecnológicos puedan potenciar los servicios públicos a su cargo o bajo su administración.

La tecnología no transforma por sí misma a la administración o al gobierno, como afirma Asgarkhani (citado por Trujillo y Álvarez, 2021, sp.), “sino que amplifica tendencias políticas existentes o emergentes, las cuales, a su vez, dependen de variables contextuales (estructurales-instrumentales, culturales y ambientales) específicas del país o la región que es objeto de análisis”.

O bien, de lo que nos han recordado grandes científicos sociales de la administración pública como Wittfogel, Gladden, Majone: que la transformación (mayor o menor, funcional o disfuncional) tendrá lugar en función de la solidez del orden institucional.

CONCLUSIONES

Con la finalidad de visualizar la forma en que la tecnología (en sus dos acepciones) ha incidido en los procesos de formación de los servidores públicos, hemos pasado desde la *Edubba* con sus tablillas en Sumeria hasta Egipto con los rudimentos del cálculo y el aprendizaje del sistema de escritura sobre las que se generaron instrucción elemental, superior y especializada que fueron legadas a las civilizaciones que les sucedieron.

Nos asomamos al cameralismo para dar cuenta de su profuso desarrollo de tecnologías administrativas que delinearon los primeros programas universitarios de lo que hoy conocemos como ciencia de la administración pública y que al mismo tiempo constituyeron el antecedente de los planes y programas de estudio que se forjarían hacia adelante para preparar a los servidores públicos. Al mismo tiempo

que se utilizaban las herramientas tecnológicas que continuaban su evolución y permitían innovaciones que se transmitían a las estructuras y funciones de la administración pública.

Ello hasta llegar a la creación generalizada de escuelas e institutos en el siglo pasado y los veloces cambios que se presenciaron desde la segunda mitad de ese siglo y que se aceleraron durante el último cuarto del siglo generando un fuerte impacto en los aparatos administrativos que requirieron que la preparación de los servidores públicos incorporase a sus planes de estudio el conocimiento de estas nuevas herramientas tecnológicas.

Hemos advertido que desde la década de 1950 dicho proceso se vuelve visible y también cómo los especialistas analizaron las nuevas necesidades y problemas que se fueron planteando desde entonces. Hemos podido constatar que la incorporación de herramientas tecnológicas es tan antigua como la propia actividad de la administración pública, un proceso que se ha revolucionado en las últimas décadas y que continuará haciéndolo, exponencialmente.

Esto genera importantes desafíos a la creación y evolución de la *techné* de la administración pública pues le plantea la necesidad de generar nuevas formas o formas evolucionadas para recrear “las razones con arreglo a las cuales procede” y “que tiene por misión servir a lo mejor del objeto sobre que recae” incorporando las nuevas herramientas que en muchas ocasiones parecen sobreponerse a la actividad de la administración.

Esta cuestión, como lo hemos observado, se ha analizado profusamente; no obstante, en muchas ocasiones se queda, únicamente, en la idea de aprender cómo funcionan, como fin por sí mismo, y no tanto en comprender cómo articular las formas en que se deberán planear, organizar, coordinar, para estructurar una forma de gestión eficiente en la que el administrador conozca las TICs y pueda comunicarse de manera efectiva con los ingenieros, un actor que, por cierto, se ha vuelto predominante en este escenario sin tener que ser experto en TICs. También reflexionar si, como lo señaló Saltman, los ingenieros también deberían tener modificaciones en su formación ya que en la sociedad moderna ya no sólo trabajan con “cosas” predictibles sino también con personas.

Adicionalmente, las TICs se han convertido en un medio para la enseñanza en administración pública, lo cual tiene ventajas a la vez que desventajas ya que facilita en tiempo y costos; no obstante, como también se ha señalado, no garantiza el aprendizaje, deja a un lado la oportunidad de experimentar, reflexionar y desarrollar las acciones y su comprensión de un entorno de datos sumamente rico y polémico. De modo que la tecnología de “educación a distancia” limita importantes aspectos críticos de esa experiencia, porque ese tipo de habilidades deben vivirse y experimentarse en persona, por lo que rebasa lo que ofrecen las experiencias educativas mediadas por la tecnología que, si bien permiten potenciar la capacidad de conocer, dejan de lado las relaciones sociales, nos alejan. Esto último será un punto de debate pues se ha sostenido que con las TICs puede

poner al centro al ciudadano.

La enseñanza a distancia también plantea un punto relevante en términos del significado no tan visible, y es que aquí, las TICs se ramifican, por una parte, en la incorporación (aprender cómo funcionan) a la enseñanza, y por otra, la utilización de TICs para la enseñanza, que como se señaló, constituye el traslado del desarrollo del propio plan de estudios a la esfera tecnológica.

En este sentido, todavía queda por analizar los efectos, que toman tiempo, por supuesto, así como también los nuevos instrumentos que se puedan generar para complementar este tipo de preparación virtual de servidores públicos. Lo cierto es que las conjeturas al respecto indican una participación del profesor sólo como “facilitador del aprendizaje que pone la tecnología al servicio del proceso de aprendizaje” (Duart y Sangrá; Gisbert, citados por Meneses, 2007: 80). Habrá que continuar analizando la forma en que se seguirán incorporando las TICs a la enseñanza de la administración pública que es ciencia y que, en mucho, es arte, y no puede dejar de lado los aspectos sociales que son fundamentales.

REFERENCIAS

- Argyriades, Demetrios (2003). Los valores del servicio público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado. Conferencia Magistral, VIII Foro de Investigación. Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. UNAM. Octubre.
- Austin, Eric (2009). Limits to Technology-Based Distance Education in MPA Curricula, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 15, No. 2 (Spring), pp. 161-176.
- Beyer, William (1981). El servicio civil en el mundo antiguo. *Revista de Administración Pública*. Núm. 45, enero-marzo, 51-60.
- Banerjea, Pramathanath (1916). *Public Administration in Ancient India*. London: Macmillan And Co.
- Bonnin, Charles-Jean (2004). *Principios de Administración Pública*. México: FCE.
- Calvente, Paula, Di Uno, Ma., Molinero, Eugenia, Rudión, Gabriela (2012). *La tecnología como principio innovador. Edad media*. Recuperado [10/06/2021] de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40741/Documento_completo.pdf%3Fsequence%3D1.
- Christensen, Tom y Læg Reid, Per (2007). Reformas Post Nueva Gestión Pública. Tendencias Empíricas y Retos Académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 539-564.
- Cornog, Geoffrey (1961). (Comp.). Developments in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 21, No. 2, 105-114.
- Derlien, Hans-Ulrich (1997). Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista. *Gestión y Análisis de Políticas*, No. 7-8, 13-25.
- Estévez, Alejandro (2020). "Prólogo", en Oszlak, Oscar, *El Estado en la Era Exponencial*. Argentina: INAP.
- Fritschler, A. Lee, Boesel, Andrew y Engelbert, Ernest (1975). Planeación del personal del sector público en los Estados Unidos. *Revista de Administración Pública*, Núm. 29, 61-70.
- Garson, David (1983). Microcomputer Applications in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 5 (Sep. - Oct.), 453-458
- Gladden, E.N. (1989). *Unahistoria de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública. Dos tomos.
- Ganapati, Sukumar and Reddick, Christopher G. (2016). Symposium Introduction: Information Technology in Public Administration Education. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 22, No. 2, Spring, 155-160.
- Guerrero, Omar (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez*. México: Plaza y Valdés, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero, Omar (2021). *El Imperio*

Bizantino. Biografía de un Estado administrativo. México: Cuadernos del Seminario de Cultura Mexicana.

Jaeger, Werner (2012). *Paidea: los ideales de la cultura griega.* México: Fondo de Cultura Económica.

Labaree, Robert (1996). Teaching Public Administration in the Information Age: Using the Internet to Measure the Integration of New Technology into the Learning Process. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 2, No. 1, May, 76-85.

Lambright W. Henry (1981). Preparing Public Managers for the Technological Issues of the 1980s. *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 4, 410-417.

Leonoel, Émile (1865). *Des Sciences Politiques et Administratives.* Et de leur Enseignement. Paris: J. Dumanine.

Lynn, Laurence (1996). Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública, *Gestión y Política Pública*, vol. V, No. 3, 303-318.

Marrou, Henry-Irene (1985). *Historia de la Educación en la Antigüedad.* España: Akal.

Majone, Giandomenico (1978). Technology Assessment in a Dialectic Key, *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 1, 52-58.

Manenti, Alejandro (2013). *Las escuelas de escribas sumerios: monopolio de saberes y educación tradicional.* XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Manoharan, Aroon and McQuiston, James (2016). Technology and Pedagogy: Information Technology Competencies in Public Administration and Public Policy Programs. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 22, No. 2, 175-186.

Meghastenes (1877). *Ancient India*, J.W. McCrindle (Trad). Bombay: Trubner & Co.

Meneses, Gerardo (2007). NTIC, Las nuevas tecnologías de la información. *Interacción y Aprendizaje en la Universidad*, Tarragona: Universitat Rovira I Virgili.

Molitor, André (1961). *Las Ciencias Sociales en la enseñanza superior.* *Administración Pública.* España: UNESCO.

OCDE (1991). *La Administración al servicio del público como cliente.* Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

OECD, (2016a), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.* Public Governance Committee. Recuperado [22/09/2021] de <https://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf>.

- OECD (2016b). Global Network of Schools of Government. 4a. Reunión Anual de la Red de Escuelas Nacionales de Gobierno celebrada en abril, Roma, Italia.
- OECD (2017). *Core Skills for Public Sector Innovation*, Paris: OCDE.
- Olivar, Anderson y Daza, Alfredo (2007). Las tecnologías de la información (TIC) y su impacto en la educación del siglo XXI, en *Revista NEGOTIUM*, Ciencias Gerenciales, Año 3, No. 7, 21-46.
- Oszlak, Oscar (2020). *El Estado en la Era Exponencial*. Argentina: INAP.
- RAE (1914). *Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española*. Décimo cuarta edición. Madrid: Imprenta de los sucesores de Hernando.
- RAE (1956). *Diccionario de la Lengua Española*. Décimo octava edición. Madrid: Espasa-Calpe.
- Rae.es (2021). Recuperado [27/09/2021] de: <https://dle.rae.es/tecnolog%C3%ADa>.
- Ramio, Carlés (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Saltman Roy G (1974). Educating Public Administrators for Managing Science and Technology. *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4, 394-396.
- Speake, Graham (Ed) (1999). *Diccionario Akal de Historia del mundo antiguo*. Akal: Madrid.
- Tapia, José María (2019). La transversalidad de las tecnologías de información y comunicación en educación. *Educación Superior*, Vol. VI (Nº 1), 14-21.
- The Sukraniti, by Benoy Kumar Sarkar (1914), Major B.D. Bassu (Ed), India: Apurva Krishna.
- Trujillo, Fernando y Álvarez, David (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? *Revista GAPP*. Nueva Época - No 27, 49-67.
- Van Horn, James (2002). *Absolutism and the Eighteenth-Century Origins of Compulsory Schooling in Prussia and Austria*, Cambridge: University Press, Cambridge.
- Varela, Carlos (2007). *El Estatuto Jurídico del Empleado Público en el Derecho Romano*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid-Dykinson.
- ONU (1988). *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México: Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y editor, dos tomos, tomo I.
- Wittfogel, Karl (1966). *Despotismo Oriental*. Madrid: Ed. Guadarrama.
- Wright, Vincent (1997). Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, núm, 7-8, 27-44.

ARTÍCULO

Descentralización Territorial Del Estado y Autonomía
Municipal

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Investigador: José Achoy Sánchez¹

ORCID: 0000-0003-0942-6318

Universidad de Costa Rica, San José. Costa Rica

[jmachoy@gmail.com](mailto:jmachoys@gmail.com)

RESUMEN

En el presente artículo se aborda el tema del Estado como un ente político que está conformado por el estatus que concede el pueblo al mismo, donde se define el gran poder que maneja el este y como son capaces de elegir quien maneja a ciertos sectores, o como se maneja al país, donde se expone al pueblo como una simple arena de batallas, para que los amigos y enemigos del Estado puedan llevar a cabo sus batallas en su búsqueda de poder político. Luego de una descripción general de lo que es y lo que representa, se define también la necesidad de las municipalidades para hacer funcionar a este ente político.

PALABRAS CLAVE

Estado, Pueblo, Municipalidades, Territorio, Poder.

ABSTRACT

This article addresses the issue of the State as a political entity that is made up of the status granted by the people to it, where the great power that manages the east is defined and how they are able to choose who manages certain sectors, or how the country is managed, where the people are exposed as a simple battle arena, so that the friends and enemies of the State can carry out their battles in their search for political power. After a general description of what it is and what it represents, the need for municipalities to make this political entity work is also defined.

KEYWORDS

State, Town, Municipalities, Territory, Power.

Recibido: 08 de Agosto de 2022

Aceptado: 11 de octubre de 2022

DOI: 10.35485/rcap83_4

¹ Máster en Derecho Público y candidato al Máster Académico en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica; cuenta con formación avanzada en la Maestría en Docencia Universitaria por la Universidad Iberoamericana de México, así como estudios en Metodología Comparada de la Universidad Libre de Berlín y en el tópico de Aspectos fundamentales del Derecho en sociedades globalizadas por la Universidad de Frankfurt, Alemania. Es consultor del Programa Estado de la Nación, investigador del INIE y el CICAP y docente de la Escuela de Historia y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

LA CONCEPCIÓN FILOSÓFICA DEL ESTADO

A partir del planteamiento de Schmitt (1987) parte de una definición que constituye la base del análisis: “El Estado es el *status político* de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales.” (p.49). Dicha definición, si bien -y tal como lo aclara el propio Schmitt- no es una definición directa del Estado, tiene clara relación con éste, dado que es definición de lo político, y ambos están estrictamente vinculados entre sí; hay una clara analogía o equiparación entre lo político y lo estatal, en donde uno se muestra como aquel, y viceversa (pp. 49-51).

Aunado a esto, de dicha definición se desprenden los siguientes ejes de análisis: el Estado como estatus político, el pueblo organizado que da el status político al Estado y que es la piedra angular entre este y el papel del territorio en dicha ecuación.

En primera instancia, Schmitt (1987) plantea el Estado como algo esencialmente político, lógico, natural, estable y por encima de la sociedad (p.53). Sin embargo, lo político -y por ende lo estatal- tiene origen en una distinción particular antagónica: la distinción amigo- enemigo. En esta no solo un pueblo se agrupa, sino que también, ese mismo pueblo, ve a otro como su oponente, lejano y distinto, aceptando que “el enemigo es sólo un conjunto de hombres que, de acuerdo con una posibilidad real, se opone *combativamente* a otro conjunto análogo” (Schmitt, 1987, p.59).

De acuerdo con lo planteado por Schmitt, al movimiento popular lo

motivaría la necesidad de existir políticamente, de ser una agrupación humana que marque la pauta a modo de una unidad política dando como resultado un Estado soberano con el poder de decisión, incluyendo, el poder de decidir quién es el enemigo (Schmitt, 1987, pp. 58-74).

El Estado no solo tiene la potestad de decidir quién es el otro, ajeno y distinto a la unidad política, sino que también puede declarar la guerra para combatirlo, depender de la vida de las personas que pertenecen o no al pueblo -sea para matar o matarlas-, o incluso, definir un enemigo interior en caso de que alguien se oponga a él.

Por otra parte, al antagonismo político como destino puede llegarse desde diversos ámbitos como el económico, religioso o moral, siempre y cuando se logre agrupar a los hombres en amigos y enemigos. Asimismo, el autor es enfático en que la esencia política no se logra con los extremos, ni el del individualismo ni en la humanidad en sentido general, ya que ninguno de estos dos puede tener un enemigo público -y en el caso de la humanidad, ni es un concepto político.

Grosso modo, el Estado es esencialmente político, y dicha esencia es el resultado de una distinción amigo-enemigo llevada a cabo por los pueblos -con sentido estricto de colectivo- que se agrupan, conformando una unidad política que posiciona al Estado sobre la sociedad y con la potestad de distinguir o decidir quién es el enemigo, si será combatido, con qué medios o incluso si es externo o interno.

¿Dónde hallamos al pueblo? Según Schmitt, este se encontraba en un

territorio delimitado (p.49), además, este territorio sería el epicentro o la arena política de las disensiones entre el amigo y su enemigo, tanto contra enemigos externos como internos; luchas que toman la forma de una guerra vista como “conducta política” (p. 64).

Esta manifestación última y extrema de la disputa amigo-enemigo que es la guerra, no puede ser eliminada del territorio, porque de eliminarse se perdería el concepto de lo político, se perdería el enemigo, por tanto, el Estado dejaría de ser la unidad política que es. De esta forma, el territorio pasa a ser ese lugar del cual en constante disputa del cual se debe desterrar al enemigo (sea en forma de personas, Estado, pueblos, clases sociales, religiones, etc) (p.80).

Por su parte, O’Donnell (2010) sostiene que el Estado:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Extiende que dichas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita. (p. 125)

Ahora bien, resulta fundamental tomar la cita anterior como referencia para desarrollar la idea general del Estado en la propuesta de este autor y sus principales particularidades.

Reseña él mismo la similitud de la definición con un matiz Weberiano; no obstante, redirige a estimar que lo que el Estado precisa no es el “uso legítimo” sino la “autorización legítima” de la fuerza (p.76), entonces es posible deducir que para O’Donnell la mencionada autorización conlleva necesariamente al uso de la fuerza como medio del Estado, y que precisamente dicha autorización la legitima. En síntesis, la el uso de la fuerza y las demás herramientas estatales, no obtienen legitimación hasta en tanto el pueblo, a través de los medios oportunos, legitime las acciones del gobierno.

Ahora bien, se hace extender la idea de 4 dimensiones estatales, bajo las cual se entiende al Estado como un procesador de poderes, así como generador de otros poderes que también atañen a la sociedad y que son plasmados en forma de políticas públicas (p.79). Estas 4 dimensiones se denominan de manera general en: el Estado como conjunto de burocracias, como sistema legal, como un foco de identidad colectiva y un filtro que intenta regular la apertura de sus espacios (p.79). Sobre el poder territorial a lo interno de la estructura de Estado, señala Kishfy (2011):

Es proposición de derecho general e indiscutible que una corporación municipal posee, y puede ejercer, las siguientes facultades y no otras: Primero, las que se le otorgan en palabras expresas; en segundo lugar, las implícitas o incidentales, necesaria o justamente, en las facultades expresamente otorgadas; tercero, los esenciales para los objetos y propósitos declarados de la corporación, no simplemente convenientes, sino indispensables. Cualquier duda justa y razonable sobre

la existencia de un poder es resuelta por los tribunales contra la corporación, y se niega el poder. (p.353)

Para O'Donnell encontrar el Estado va de la mano con el reconocimiento exterior que se haga de él, por lo que de la misma manera que Schmitt, hace saber que el Estado como unidad popular se verá -no necesariamente enfrentado- frente a otros que también han llevado procesos de génesis. Es decir, si bien su posición no es tan abruptamente violenta en cuanto al asunto del combate expuesto por Schmitt, lo cierto es que ambos determinan y concuerdan que el Estado pasará por una fase importante para su legitimación, que es el reconocimiento externo de otros pueblos y unidades estatales.

Como tal, se ha establecido que dicha mención es posible cuando otros miembros de la comunidad internacional le asignan y reconocen tal condición. Llama la atención que O'Donnell desarrolla la idea anterior sin profundizar *grosso modo* las posibles reacciones y relaciones de poder en la interacción entre dichas unidades, sino que deposita el espíritu esencial en su existencia per se.

En cuanto al tema de la reflexión analítica sobre las asociaciones complejas, el autor señala que todas las instituciones organizadas generan un discurso acerca de que sus decisiones son para el bien de la asociación y sus miembros (p.85); empero, es posible estimar que se genera una disyuntiva entre la promoción-emisión del discurso y la verdadera aplicación-sentido de la intención detrás del mensaje. Asimismo, estos discursos coinciden con los mitos,

memorias, lenguaje y símbolos que le permiten a dicha asociación apropiarse de un territorio determinado. (pp. 112, 129)

Es decir, el círculo -vicioso o no- de la emisión y recepción del discurso político, es entregado con una envoltura que apela a las emociones estatales con respecto a la idea de identificación de los miembros del Estado. Lo anterior, a pesar de que de manera compleja el discurso y las políticas públicas aclamadas por la población son también ejecutadas con cierto grado de inoperancia estatal.

La tarea de crear un mejor espacio para los miembros de la asociación lleva consigo una serie de cadenas burocráticas que son permeadas con la cuestión de la legalidad y que resultan generar una capa de legitimidad en cuanto a la toma de decisiones y proporción de reglas para la relación de los individuos. La premisa fundamental expuesta por el autor al respecto sostiene que el Estado externaliza su legalidad y que lo hace porque "Intenta controlar diversos aspectos del funcionamiento de otras asociaciones, grupos e individuos en el territorio que delimita; el estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal múltiples relaciones sociales" (p.85).

Así las cosas, es posible generalizar una idea de Estado con matices de dominación a través de los filtros y la acusada burocracia como hija de la legalidad entredicha por O'Donnell; no obstante, llama poderosamente la atención que si bien se habla sobre los miembros de la asociación y de una intrínseca homogeneidad, lo cierto es que no del todo se aleja el autor de la

idea de que el Estado debe proporcionar los bienes para ellos y que busca siempre a través de sus decisiones alcanzar el estado óptimo en la sociedad, no excluyendo del todo el reconocimiento de un grupo heterogéneo de necesidades. Además, al señalar que no es necesario el 'uso' legítimo de la fuerza, sino su 'autorización', propone entonces una idea bastante prudente y no es posible teñir su postulado como anti-sistémico hasta en tanto su arraigo de buena relación entre los miembros de la asociación y el poder permanezca en dichos términos. Es posible traer a colación que:

El Estado en Kant no es un Estado déspota ni paternalista. La principal labor de este Estado no es crear la felicidad, la cual puede ser entendida de múltiples formas, sino dar lugar a la libertad de todos y cada uno de los miembros del Estado. Cada individuo puede buscar la felicidad por el camino que considere mejor, siempre y cuando no limite la libertad de los demás ciudadanos. El Estado tiene entonces como *único* fin el derecho y este a su vez el de coordinar las libertades de todos según una "ley universal". (Ulloa, 2011, sp)

Así es posible entrelazar una clase de producto final entre las tesis anteriores y el postulado de Kant, para quien el objetivo del máximo de la voluntad es lograr pasar del estado natural al estado de Derecho. La misma necesidad que empuja al pueblo para verse frente a sus enemigos -y amigos- expuesta por Schmitt, es la que impulsa enérgicamente al pueblo en el Estado de Kant para evolucionar de una manera política hacia una sociedad organizada donde prevalece la autonomía de

la libertad frente los derechos de la colectividad.

A contrario sensu, no concuerda este autor con el postulado de O'Donnell en cuanto al aspecto político de que el Estado controla inclusive las relaciones sociales, pues para Kant se sobrepone el papel estatal a permitir el espacio para que los individuos ejerzan sus libertades, delimitadas por convenio social previo en la génesis del Estado, pero que aspiran a su felicidad. Asimismo, se ha expuesto que:

Es en este contrato original donde, todos confieren al pueblo su libertad externa, para recuperarla rápidamente como miembros de un ente común, es decir, del pueblo considerado como Estado y no puede decirse, por tanto, que el hombre en el Estado haya sacrificado a un fin una parte de su libertad externa innata, bien que haya abandonado totalmente la libertad del salvaje y sin ley para volver a encontrar de nuevo integra su libertad en modo absoluto en la sumisión a la ley, es decir, en una situación jurídica, ya que esta sumisión deriva de su propia voluntad legisladora. (p.5)

En ese sentido, si se pone a un lado la cuestión jurídica, el carácter esencialmente político de la acción popular se centra en confiar sin necesariamente caer en la suposición de 'delegar' -aunque no es excluyente- una serie de dimensiones, equiparables a las que expuso O'Donnell en su postulado; sin embargo, reluce de estas dimensiones un par muy importante que son arraigables a Kant: el Estado como un foco de identidad colectiva y como un filtro que intenta regular la apertura de sus espacios.

Nótese que a pesar de que también se señala la dimensión de la legalidad, y que las posturas de Kant se acercan al ámbito jurídico, lo cierto es que a través de la filosofía política de que la voluntad popular transforma sus libertades externas en internas a través de la figura estatal, Kant resume la unidad del pueblo con los medios idóneos para alcanzar la libertad colectiva, de una manera paralela a O'Donnell. Expuesto lo anterior, las ideas desarrolladas permiten concluir que Kant, a la luz de los otros autores y de lo que próximamente se desarrollará, también funciona como un medidor del nivel de avance de la unidad popular en la transformación de un estado natural a un estado de Derecho, así como la demarcación del marco jurídico-político en el cual las libertades son desarrolladas.

El nombre “Estado” resolvió la exigencia de hallar un nombre nuevo para una realidad nueva, la realidad del Estado precisamente moderno, que debe considerarse como una forma de ordenamiento muy diferente a las anteriores.

En dado momento del desarrollo histórico se dio una ruptura que generó un tipo de organización social y política incomparable con la del pasado, que solo mereciera el nombre de “Estado”. En el alto medievo, persistía la idea de regnum e imperium, ya que el poder de estos tiene como fin supremo el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia, funciones que solo pueden ser realizadas por la persona que posee un poder coactivo superior y legítimo.

La claridad conceptual es importante para delimitar los Estados y las organizaciones políticas precedentes, ya

que sus características son totalmente diferentes y el término de Estado es una forma de definir los nuevos ordenamientos políticos, debido a que, como se mencionó anteriormente, son diferentes.

“Estado” no solo se utiliza como el término para los ordenamientos modernos, sino que además mantiene su carácter de poder coactivo, superior y legítimo como único poder autorizado para ejercer en última instancia la fuerza debido a su fin supremo de la preeminencia y el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia.

Aparte de designar el género de los ordenamientos u organización de los individuos, el término “Estado” asigna una claridad terminología a las nuevas formas de ordenamiento, diferentes a las anteriores, que surgen como un Estado moderno, una nueva realidad, un nuevo ordenamiento que surge de la disolución de una comunidad primitiva unida por vínculo de parentesco que se unen con otras familias para la formación de comunidades más amplias por sustentación o supervivencia interna y la defensa o supervivencia externa.

Sin embargo, no deben dejarse de lado las diferencias y similitudes entre los ordenamientos clásicos y el ordenamiento moderno; diferencias que pueden reforzar el uso del término “Estado” únicamente para los ordenamientos modernos y las similitudes que permiten acudir a estudios clásicos aún eficaces para el análisis como lo es el de Aristóteles para la descripción y explicación de los ordenamientos modernos.

Según la interpretación económica

de Rousseau, el Estado surgiría de la mano con la institución de la propiedad privada. Engels retoma parte de esto al plantear que se pasa de una propiedad colectiva a la aparición de la propiedad privada, la división del trabajo, una sociedad dividida por clases, la aparición del poder político y con ello el surgimiento de un Estado que mantenga el dominio de la clase dominante por medio de la fuerza.

A partir de las ideas expuestas anteriormente, es posible tener como conclusiones preliminares las siguientes afirmaciones:

La construcción socio jurídica y política de la idea de Estado siempre va de la mano con el componente territorial y las dimensiones y variables que se derivan de él: ello implica la determinación de los límites competenciales y de funcionamiento, así como el reconocimiento de las personas habitantes que son depositarias de los *outputs* que se generan con motivo de sus necesidades de coexistencia y contrato social.

La idea teórica del Estado también se compone de las condiciones que pueden incidir positiva o negativamente en la satisfacción de las necesidades antes expuestas. Para ello, como se desarrollará en los apartados siguientes, la construcción progresiva de un Estado funcional en términos de legitimidad política y estabilidad administrativa, pone atención en las maneras y las formas de que la expansión territorial vaya de la mano con las posibilidades de descentralizar la función estatal.

Los Estados modernos han considerado en su proceso de

desarrollo, la necesidad de priorizar en alguna medida su presencia en aquellos espacios que están más alejados de la gestión centralizada; ello es así, en virtud de que su insatisfacción puede conducir a una pérdida progresiva del poder.

Soft-power y la dimensión territorial del Estado

En las corrientes tradicionales del Derecho, el soft power se estudia con motivo de los procesos de inserción de unas u otras tendencias normativas provenientes de agencias externas al Estado, las cuales penetran sus procesos normativos y les vinculan como en un modo de homologación. El soft power también se ha entendido, en términos de Derecho Internacional Público, como el poder de influencia que tiene un Estado o una organización foránea, respecto de las posibilidades de incidencia sobre otro elemento Estatal.

No obstante, en la Ciencia Política contemporánea, también se ha desarrollado una concepción acerca del poder blanco estatal, pero basada en la circunscripción de un mismo territorio. Esta idea supone que, a mayor distancia exista de la centralidad geográfica del poder, mayor será la desatención y la incapacidad del Estado de suplir las necesidades de sus habitantes.

La teoría parte de los postulados de Nye (2005), quien básicamente reunió los elementos de poder en dos tipologías o categorías, aunque clasificó los tipos de poder como militar, económico y blando. Los elementos del poder que denominó “poder duro” son, en general, los inventarios militares de un país; a pesar de que el poder económico puede

considerarse en realidad bajo el poder duro, se puede decir que se superpone con el poder blando.

Nye (2005) propuso que el poder blando consiste en la historia de un territorio, geografía, diversidad cultural, fortaleza económica, patrón social, desarrollo democrático, prevalencia e impactos de las organizaciones de la sociedad civil, infraestructura de ciencia y tecnología y valores como el arte y los deportes que la vida social producido en el sentido intelectual.

Nye (2005) define el poder blando como el impulso de poder de un territorio que es creado por todas las posibilidades y oportunidades que tiene un país además de la fuerza militar directa, pero este poder apoyar a las fuerzas militares si es necesario y ha creado el concepto de poder blando para explicar la dimensión espiritual del poder. En resumen, el poder blando se basa en la capacidad de moldear las preferencias de los demás y es un poder atractivo para otros territorios; empero, en el caso del dominio territorial del poder interno del Estado, la conceptualización teórica del poder blando se vincula en un sentido de las demandas que quedan insatisfechas por la centralización de las funciones políticas y administrativas de la estructura burocrática.

El ejemplo material más preciso es la descentralización administrativa que en los regímenes políticos contemporáneos se presenta con la institucionalización de la gobernanza local. Así, los gobiernos distribuidos territorialmente son un reforzamiento de los esfuerzos supraestatales para mantener el orden y los procesos de legitimidad que

sustentan las bases de un Estado.

En primera instancia se debe comprender que una municipalidad según Ossorio, M. (1989; p.609) pertenece “al Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”. Es decir, ésta forma parte de una estructura, la cual según Losada, R. y Casas A (2008):

Parece caracterizarse por una multiplicidad de aspectos interdependientes, de modo que, si se altera uno, se modifican los otros; sin embargo, esta alteración no daría, en la mayor parte de los casos, origen a una estructura nueva, sino a un nuevo estado de la misma estructura. (p.223)

En primer lugar, cabe contextualizar la autonomía normativa bajo la cual están cobijados los municipios en Costa Rica con motivo de analizar este proceso jurídico a la luz de las implicaciones del poder blando del Estado. A partir de los movimientos constituyentes de las primeras décadas del siglo pasado, se han establecido vertientes de descentralización del gobierno. Así las cosas, las municipalidades responden a una vertiente de descentralización territorial que se limita a una delegación funcional administrativa.

En cuanto al rasgo de descentralización política, dicho asunto no tiene un carácter absoluto, pues solamente se refiere al aspecto de poder fijarse sus propios objetivos, a diferencia de naciones en donde la descentralización

alcanza un grado tal de autonomía política que los municipios inclusive circunscriben sus propias jurisdicciones. Además, la propia Sala Constitucional reconoció en la sentencia 4091-94, lo siguiente:

Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha.

La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política. Esto obliga a considerar fundamentales para la decisión de este caso, las disposiciones de carácter legal, reglamentario o meramente administrativos que, a lo largo de los años han organizado los territorios en cuestión, desde la perspectiva de la división territorial administrativa, única que se conoce en Costa Rica. (sp)

La autonomía municipal de nuestro país responde al mandato constitucional derivado del título XII sobre el régimen municipal contenido en la Carta Magna y ello no implica en modo alguno una separación política descentralizada por parte del Estado; sino, una distribución territorial de las competencias administrativas para satisfacer las demandas ciudadanas.

Valga sintetizar, además, que el

municipio ya no solo es visto como un elemento de poder que ejecuta política pública, sino también como el espacio por medio del cual las iniciativas ciudadanas y las necesidades evolutivas de la población llegan a ser atendidas.

Antes de profundizar, sería menester memorar como, por ejemplo, la Municipalidad de Los Chiles acogió por petitoria ciudadana la moratoria -posteriormente declarada inconstitucional- de la expansión piñera en la Zona Norte. Otro ejemplo de voluntad ciudadana a través del municipio se dio cuando en 2005, la Alcaldía de Turrialba gestionó un plebiscito con el finde conocer la voluntad popular en torno al desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Pacuare.

En ese entonces, el pueblo rechazó el proyecto por más del 90% de los votos y las instancias municipales han respetado dicha decisión desde entonces, por lo que el río corre libre a la fecha. Los sujetos políticos del escenario no precisamente eran políticos, sino sus ciudadanos.

Las relaciones de poder dictaron un nuevo paradigma de intervención del espacio público y a través de un modelo que trata de evolucionar la gestión pública, se pudo llevar a cabo una idea comunitaria que, si bien respondió peticiones ciudadanas e impulsos municipales, lo cierto es que también llevó a enfrentar dificultades a lo interno de la gestión municipal y a lo externo en cuanto a las reacciones apáticas con la idea. En un orden de ideas paralelo, exponen los autores lo siguiente:

En el proceso de formulación e implantación de la Planificación

Estratégica (...) se ha generado un sistema de interacción, que no es sino un sistema de gobernanza, entre un conjunto de actores (públicos y privados) con diferentes status y variados grados de intereses y estrategias que se introducen en el proceso de decisiones públicas, de tal manera que las decisiones implícitas a la formulación, implantación y evaluación de las políticas y programas públicos locales derivados del proceso de Planificación Estratégica es el resultado de la interacción de diversos actores con interés en la ciudad, configurando así un modelo de gobernanza democrática o manera en que el gobierno local (...) estructura el ejercicio de la acción pública.

Esto no ha significado un desmantelamiento de la estructura administrativa de corte weberiano ni la privatización de los servicios públicos, sino que aquella ha sido complementada con nuevos instrumentos de gestión, consolidando a lo largo del proceso una cultura organizativa enfocada a los resultados y conformando un modelo propio de Gestión Pública (Alonso, 2010, sp).

En síntesis, existe una consolidación que a lo largo del desarrollo estatal costarricense permitió unir los actores principales, el objetivo de la comunidad y la estrategia de gestión municipal para llegar al resultado de una constitucionalización de su autonomía. Señaló en la Asamblea Constituyente de 1949 el Diputado Baudrit Solera, lo siguiente:

El inciso 14) pasó a tomar parte en el proyecto del inciso 4) artículo 184, como atribución de la Asamblea

Legislativa, aunque estableciendo que las municipalidades son las llamadas a darse sus propios tributos, la Asamblea lo único que hará es autorizarlos. Con esta medida las municipalidades volverán a ser lo que eran, organismos representativos de la provincia o cantón y no simples apéndices del Poder Ejecutivo, de acuerdo con esta disposición del viejo texto Constitucional.

¿Y quién podría adversar nuestro propósito de crear un régimen municipal verdaderamente autónomo? Actualmente el Municipio tiene sus finanzas controladas por un funcionario del Ejecutivo, depende del Legislativo para crear impuestos y sus acuerdos van en apelación a un funcionario también del Ejecutivo, a la par de que carece de un verdadero ejecutor de sus disposiciones. Nosotros terminamos con todo ello en el Proyecto; y con ello no hacemos más que volver una vez más por la tradición, por la tradición que merece ser conservada, por aquella tradición que nos dejaron los españoles de un gobierno local verdaderamente independiente y con vida propia. El Título respectivo contiene algunas otras disposiciones que en realidad pueden ser novedosas y artificiales: en este caso único sí pudieran tener razón nuestras críticas. Sin embargo, habrá oportunidad de que todas las pasemos y decidamos si se adoptan o no.

En una cita que se extrae de la sentencia 5445-99, la Sala Constitucional también se refirió a la discusión constituyente en torno a la autonomía municipal en Costa Rica:

“la autonomía municipal en Costa Rica nunca había existido, ya que las

municipalidades siempre han estado supeditadas al Poder Ejecutivo por una serie de funcionarios y organismos. Si se desea realmente otorgar a las municipalidades su plena autonomía, deben desligarse del Ejecutivo”; y el representante Baudrit Solera agregó:

“Por todos lados las municipalidades se ven obstruccionadas por el Ejecutivo, que interviene en las mismas a través de una serie de funcionarios y organismos. Si se ha de seguir así, lo mejor es establecer que el Ejecutivo nombrará directamente, para el gobierno de las localidades a tres funcionarios. Las municipalidades en Costa Rica van poco a poco perdiendo facultades. Es tan poco el interés que despiertan, que las funciones de munícipes se desempeñan con desgano. Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando una verdadera autonomía del régimen municipal”. Aparece claro, entonces, que la Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales. Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia. En esa misma acta No. 80 se cita la moción presentada por el representante Leiva Quirós, que decía textualmente “Las Corporaciones Municipales son órganos de la soberanía, autónomos y de elección popular”, lo que desató una calurosa discusión, encabezada por la intervención del representante

Ortiz Martín (pp. 222-223), quien expresó: “[...] que la soberanía la tiene fundamentalmente el pueblo y la delega en la Asamblea Legislativa. De ninguna manera puede atribuirse esa soberanía a las corporaciones municipales, que son órganos administrativos de los intereses comunales [...] Una municipalidad, es decir, muchas municipalidades soberanas constituyen pequeños Estados dentro de un Estado, lo que viene a ser técnicamente imposible.” En la siguiente sesión -acta No. 81- se pidió revisión del texto que se había aprobado con el concepto de soberanía incluido y el representante Esquivel Fernández indicó “[...] que votaría la revisión planteada, ya que la completa autonomía municipal, tal como la propone el artículo 135, ha dado en Costa Rica los más desastrosos resultados [...] No se puede otorgar esa autonomía en una forma absoluta [...]”; y la revisión fue aprobada, pero durante el debate, el representante Leiva Quirós, proponente del texto que fue revisado, expresó (p. 229): “[...] que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.”

No obstante, también ha sido la propia Sala Constitucional quien le ha impuesto limitaciones o delimitaciones a los alcances que esa autonomía municipal presenta en el ordenamiento costarricense. Sobre el tema, se ha indicado que lo territorial del ente (municipio) es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar

servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio.

Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias.

Por ello se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales.

En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que

implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen (Sala Constitucional; 1999).

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL

De seguido se expone un cuadro de elaboración propia con los principales criterios jurisprudenciales que ha emitido la Sala Constitucional en materia de autonomía municipal, recogidos a partir de la sentencia 5445-1999.

Tabla 1. Jurisprudencia constitucional sobre autonomía municipal

Sentencia	Criterio relevante
1631-91	En la sentencia número 1631-91, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo, que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales
2153-93	Se determinó que es competencia exclusiva de las municipalidades el controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes reguladores; lo cual ha sido confirmado en sentencias número 5305-93.

Sentencia	Criterio relevante
2934-93	<p>Se dijo que resultaban abiertamente inconstitucionales, por ser contrarias a la autonomía municipal contenida en el artículo 170 de la Constitución Política, las regulaciones impugnadas en las se establecía la intromisión de la Contraloría General de la República en el orden disciplinario interno de las municipalidades. En el texto se elaboran las ideas ya expuestas de que el alcance de esa autonomía que proviene de la propia norma superior y, esencialmente, se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país, se repite), encargado de administrar los intereses locales y por ello, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local, que “se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local”.</p>
3278-93	<p>El recurrente afirmó que se invadía la autonomía municipal con la posible instalación de un relleno sanitario por parte del Poder Ejecutivo, sobre lo cual la Sala expresó que había tenido por demostrado que el Poder Ejecutivo no le impone a las Municipalidades del país el sistema de disposición final de los desechos sólidos, sino que se trataba de promover un sistema alternativo que puede, o no, ser utilizado por los Gobiernos Locales, de donde se deduce que con lo actuado no se violentaban los posibles derechos derivados de la autonomía municipal. Con ello, se reconoce que es necesaria la adhesión libre y voluntaria de las municipalidades a los planes y programas del Estado, ya que puede generar un interés autónomo distinto de los otros órganos públicos.</p>
0140-94	<p>Se indica que el artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas y que el párrafo primero del artículo 7 del Código Municipal desarrolla ese concepto, diciendo que en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma y como consecuencia de lo dispuesto en esas normas resulta que cada Municipalidad está autorizada para procurarse los ingresos necesarios siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios. Y se señala que sería contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a esas entidades, pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos.</p>

Sentencia	Criterio relevante
4091-94	Definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que se desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están determinadas por la jurisdicción territorial.
1691-94	Se indicó que el Ejecutivo Municipal (hoy día, Alcalde Municipal) es el encargado del régimen disciplinario de los gobiernos locales, con el fin de preservar el ámbito de su autonomía declarada en el artículo 170 constitucional.
6000-94	También aquí, la autonomía concebida para ser ejercitada por el Gobierno Municipal Local, con exclusión de toda interferencia extraña, es violada para subordinar el actuar del órgano constitucional, al que se hace nacer de un acto ejecutivo, inferior en rango y de constitucionalidad imposible y si a ello agregamos que el artículo 24 indica que en cuanto a lo no previsto en el reglamento, se aplicará «supletoriamente» el Código Municipal, entonces se concluye que los vicios de inconstitucionalidad atribuidos al reglamento, son insalvables y por ello, debe declararse con lugar la acción [...]”
11357-07	ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “...esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder Ejecutivo, no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo...”
11357-07	ARTÍCULO 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “Esta Sala en anteriores oportunidades ha realizado una ponderación entre las competencias nacionales y las competencias locales, entendiendo en principio, que no puede crearse un conflicto por antagonismo entre ambas, por cuanto la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” debe coexistir con los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, sobre todo en resguardo de la autonomía garantizada constitucionalmente a las municipalidades frente al poder central. Es por ello como se indicó, que resulta indispensable que exista una relación de coordinación entre las entidades municipales y los demás órganos públicos, incluyendo al Poder Ejecutivo...”
1315-12	No puede perderse de vista que el Estado costarricense es unitario, y que para alcanzar de forma más eficiente los fines, objetivos y metas que fija el ordenamiento jurídico vigente estableció un diseño organizacional que establece un poder central y descentralizado, en este último caso conforme a criterios territoriales (Municipalidades).

Sentencia	Criterio relevante
11748-20	EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA AMBIENTAL. De conformidad con lo dicho, las municipalidades, como parte integrante del todo que es el Estado, tienen dentro del ámbito de sus competencias y obligaciones una alta cuota de responsabilidad en materia ambiental, sea mediante la aprobación directa de permisos o licencias para las cuales se exija el previo cumplimiento de requisitos que acrediten ante otras instancias del poder público el adecuado manejo ambiental, como mediante inspecciones regulares y canalización de situaciones de riesgo ante las instancias con mayor competencia de intervención. Ha quedado establecido ya que a los gobiernos locales les alcanza la obligación de coordinación y prevención en materia ambiental dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, de donde resulta que ciertamente las municipalidades son actores importantes en la tarea de protección al ambiente.
16362-15	En relación con la autonomía municipal que se alega lesionada la Sala estima necesario, para una mejor comprensión del fallo, establecer los alcances del término “interés local”, pues la autonomía municipal está referida a este tipo de intereses. El numeral 5 del Código Municipal expresa: “La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública...”. En torno a la autonomía municipal, como bien lo indica la gestionante, el numeral 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas, concepto que es desarrollado por la legislación secundaria en el artículo 7 del Código Municipal que dice “en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de autonomía que les confiere la Constitución Política, con potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma.
1137-18	De conformidad con el artículo 170 Constitucional, las Municipalidades son Entes Públicos Menores, producto de una descentralización territorial, las cuales gozan de una autonomía en segundo grado, es decir una autonomía administrativa y de gobierno, y que por ende estas definen su propio presupuesto y la forma en como ejecutarlo, así como planifican en forma objetiva los actos administrativos concretos y las políticas locales generales, con el fin de llevar a cabo de una forma eficaz, eficiente y continua, la administración de los intereses y servicios del Municipio, obedientes a lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 169 de nuestro Código Político.

Nota.Elaboración propia

La caracterización que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en cuanto al instituto de la descentralización territorial, materializado en conjunto con la autonomía municipal del país, refleja varios aspectos importantes, entre ellos:

- a. Se trata de una autonomía de segundo grado: ello quiere decir que las corporaciones municipales, las cuales están cubiertas en su conjunto por el mismo régimen, gozan de una cierta independencia administrativa en la fijación de sus políticas públicas y de gobierno con las facultades suficientes para

reglar sus procedimientos internos y para ajustar su funcionamiento a las particularidades vinculadas con la satisfacción del interés público en la localidad a su cargo.

- b. La Sala ha sostenido en forma reiterada la importancia de reconocer que las competencias locales no deben entrar en conflicto con las competencias nacionales cuando lo que se pretende es el mejoramiento o la prestación de bienes y servicios a disposición de la ciudadanía. En ese entendido, la Sala resalta que, ante el principio de autonomía municipal, también se encuentra el deber constitucional de una coordinación administrativa entre las instituciones que conforman al aparato estatal; bajo esa óptica, ante las necesidades específicas de las personas administradas, priva la unidad del Estado como un todo que actúa para llevar a cabo esos fines y para satisfacer de manera óptima y adecuada los requerimientos de las personas habitantes.
- c. Añade la jurisprudencia que el régimen constitucional de autonomía municipal es de corte administrativo; sin embargo, de ninguna manera ello implica que el país la descentralización territorial de las funciones del Estado representa una homologación a la descentralización política vista como una fragmentación de unidades de gobierno. Por ese motivo, las corporaciones municipales no son espacios políticos de circunscripción independiente, sino que forman

conjuntamente la noción general de un Estado en todo el territorio.

- d. Aún y cuando otras instancias del Estado tienen roles de fiscalización y de desarrollo de competencias en localidades regionales, lo cierto es que en ningún sentido tales atribuciones pueden extralimitarse a tal punto que lleguen a vaciar de contenido las posibilidades de actuación de un municipio. Este es el caso de la autonomía municipal para auto reglarse en cuanto a los precios de los servicios públicos municipales, en donde se estableció que la Contraloría General de la República no cuenta con una competencia que trascienda su rol de fiscalización como para, incluso, imponer a un municipio el monto que debe cobrar por un servicio determinado.

CONCLUSIONES

En primer término, corresponde señalar que la filosofía ius política ha concebido el surgimiento social del Estado como un aparato o sala de máquinas que se encarga de digerir las necesidades de la población por medio de inputs y de transformarlas en outputs por medio de sus procesos y competencias funcionales que son revestidas por un componente de legitimidad.

Ese componente de legitimidad estatal puede verse condicionado por una serie de factores múltiples, dentro de los cuales es posible mencionar incluso al reconocimiento de amigoenemigo que se genera con otros agentes y agencias; empero, la corriente

teórica contemporánea sostiene que en la actualidad los sistemas de gobierno están sujetos a que la legitimidad se vea alimentada por la capacidad estatal de satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades de la población.

Ahora bien, en virtud de que sería impensable sostener que una sola figura del Estado puede llegar a cada uno de los rincones del país, la teoría vinculada con el soft power o el poder blando del aparato estatal, refleja también que, a mayor distanciamiento geográfico de la centralidad del poder, mayor será el potencial del descontento ciudadano en virtud de que el Estado se ve debilitado en espacios distantes cuando está política y administrativamente focalizado en un mismo punto.

A partir de ello, se sustenta que la proliferación y el establecimiento de un régimen de gobierno con las particularidades constitucionales de la descentralización territorial, constituye un mecanismo y un instrumento de vital importancia para atender la problematización mencionada a la luz del poder blando del Estado.

Como se observa en las citas transcritas de la Asamblea Constituyente, en el caso costarricense la voluntad del poder constituyente originario fue la determinación de un sistema estatal que tuviera la capacidad de atender las demandas de la ciudadanía con las atribuciones y las facultades suficientes para llevar a cabo esa función de manera independiente al Poder Ejecutivo; empero, sin que ello implicara de ningún modo la idea de una descentralización política o de una fragmentación del Estado en agencias independientes.

A la luz de la jurisprudencia constitucional, es posible identificar que el desarrollo de la autonomía municipal no se ha quedado en la literalidad normativa; sino que su progresividad ha encontrado potenciarse por medio de las interpretaciones que al efecto ha dispuesto la Sala Constitucional. Sobre el tema, se identificó que el principal objeto de disputa ha sido la tensión de competencias entre instituciones locales en relación con las instituciones de alcance nacional; no obstante, se concluye esto en los mismos términos señalados por la jurisprudencia para tal fin: el ejercicio de la autonomía municipal no rebasa la necesidad de que prevalezca el principio de coordinación administrativa, para que ello pueda reflejarse en una mejor calidad de la política pública y de la Administración del Estado en beneficio de la ciudadanía.

REFERENCIAS

Asamblea Constituyente. (1949). *Actas de la Asamblea Constituyente*. República de Costa Rica.

Kant, I. (1946). *La paz perpetua, Espasa Calpe*. 1946.

Losada, R y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la Ciencia Política*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://marchadelpoeta.files.wordpress.com/2013/07/52693302-enfoques-para-el-analisis-politico.pdf>

Nye, J. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs Books. Accessible en: <http://www.tinyurl.com/mug36ku>

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia*. Prometeo Libros.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica; sentencias: 5445-99, 1631-91, 2153-93, 2834-93, 3278-93, 16362-15, 1137-18, 0140-94, 4091-94, 1691-94, 6000-94, 11357-07, 1315-12, 11748-20.

Schmitt, C. (1987). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Ulloa, A. (2006). El concepto de Derecho en Kant. *Letras Jurídicas: Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. ISSN 1665-1529, N°. 14, 2006, págs. 357-364.: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5190089>

Ulloa, A. (2011). El Estado en Kant.

Letras Jurídicas: Letras jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V., ISSN 1665-1529, N°. 11, 2005, págs. 379-388. <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/1944/51128/UlloaCuellarAna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

DOCUMENTO

A propósito de los debates públicos sobre la Evaluación
Legislativa en países de Europa y América Latina

A PROPÓSITO DE LOS DEBATES PÚBLICOS SOBRE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Investigador: Jose David Ramírez Roldán¹
 ORCID: 0000-0001-5092-8948
 Universidad de Costa Rica
 San José, Costa Rica
jdr_r@hotmail.com

RESUMEN:

El presente artículo comprende a la legislación como una intervención pública más como parte de la acción estatal de un país. El propósito de este trabajo es reflexionar sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas de manera formal, empero, se busca identificar el estado actual de este campo a raíz de los avances u obstáculos de su profesionalización. Así, se presentan mecanismos o debates de evaluación de leyes, con el fin de sugerir el fortalecimiento de los alcances del Poder Legislativo y ampliar los marcos jurídicos de la evaluación de intervenciones públicas desde sus debates nacionales.

PALABRAS CLAVE: Evaluación, Legislación, Gobierno central, América Latina, Europa.

ABSTRACT:

This paper understands legislation as one more public intervention as part of a country's state action. The purpose of this work is to reflect on the international debates and the institutional possibilities existing in some European and Latin American countries to formally carry out Legislative Evaluations, however, it seeks to identify the current state of this field as a result of the advances or obstacles to its professionalization. Thus, mechanisms or debates on the evaluation of laws are presented, with the purpose of suggesting the strengthening of the scope of the Legislative Branch and broadening the legal frameworks for the evaluation of public interventions from their national debates.

KEYWORDS: Evaluation, Legislation, National government, Latin America, Europe.

Recibido: 15 septiembre 2022

Aceptado: 30 de noviembre 2022

DOI: 10.35485/rcap83_5

¹ Investigador. Historiador costarricense egresado de la Universidad de Costa Rica y actual estudiante avanzado de la Maestría Profesional de Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Ha colaborado en labores investigativas para instituciones nacionales, como la Casa Presidencial de Costa Rica, el Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) y el Consejo Nacional de Rectores. Ha publicado en revistas académicas y periódicos de Europa y América Latina sobre temáticas socioculturales en Centroamérica.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de intervenciones puede definirse como:

Una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. Nirenberg et al, 2000, p. 32.

Por otro lado, en términos específicos, la evaluación legislativa se entiende como aquel “procedimiento que, empleando una metodología previamente definida, realiza un análisis cuantitativo y/o cualitativo de los efectos de una norma emitiendo un juicio de valor de la misma” (Rivera y Martínez, 2015, pp. 170-184).

Es cierto que los proyectos de ley, así como los proyectos de reforma constitucional, van de la mano de motivos partidarios con amplios argumentos (no precisamente empíricos). Empero, en muchos países, tales argumentos no corresponden a las disposiciones contextuales de la realidad social, cultural, ambiental, política o económica del país, lo cual, puede generar un planteamiento erróneo y efectos desacertados de la ley. Por ello, es deseable que existan diagnósticos profesionales de la legislación, entendidos como si fueran evaluaciones de políticas públicas, con el fin de justificar ajustes en la

legislación nacional o en el proceso de formación de leyes.

En este artículo se parte de la idea de que las leyes, es decir, la legislación, son una intervención pública más, la cual, está inserta en la jerarquía de decisión y acción estatal de un país. Por lo tanto, a modo general, el propósito de este trabajo es reflexionar sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas de manera formal en la actualidad, además de procurar identificar cuáles son los avances u obstáculos para la profesionalización de este campo.

Lo anterior, parte del juicio académico del presente autor sobre el tema en cuestión, en su carácter de historiador y evaluador, sobre los casos concretos de las siguientes naciones de Europa y América Latina: Francia, Italia, Chile y Costa Rica.

EUROPA: FRANCIA E ITALIA

En Francia, en junio de 1995, a partir de una iniciativa parlamentaria, la Asamblea Nacional aprobó un Proyecto de Ley para crear una Oficina Parlamentaria para el perfeccionamiento de la legislación (Office Parlementaire pour L'évaluation de la Législation), el cual, en junio de 1996, logró concretarse por medio de la Ley N° 96-516. En su momento, se le confirió a este organismo una triple misión: evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que

rige; simplificar y unificar la legislación, y; velar por la elaboración de los textos reglamentarios necesarios para la aplicación de las leyes. No obstante, la Oficina fue suprimida por la Ley N° 2009-689, de 15 de junio de 2009. Dicha iniciativa llegó a colocar sobre la mesa la necesidad de implementar esta práctica evaluativa de la legislación, tal y como sucede en países donde ya se practica esta acción, es decir, Alemania, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suiza y Canadá (Service des affaires européennes, 1995; Assemblée Nationale, 2022). Cabe decir que, algunas ideas generales de esta propuesta noventa llegaron a tomar forma de manera constitucional varios años después.

El ingeniero agrónomo y político francés del Movimiento Democrático, Philippe Bolo (2022), durante su actual cargo como miembro de la Asamblea Nacional francesa, ha llamado a debatir por medio de su propia página web oficial sobre la importancia de evaluar leyes y reglamentos de manera más profesional, ya que parte de que esta práctica genera la condición de éxito de una ley si se valorar su marco de aplicación, adaptación y preocupaciones sectoriales. Dicho diputado, en 2019, planteó este debate público a través de preguntas formales (en plenario) al Primer Ministro de Francia, partiendo de la necesidad de que las leyes son intervenciones, es decir, acciones de la política pública, y como tal, deben ser evaluadas para mejorar su regulación y examinar así las consecuencias de estas normativas para saber cómo cambiarlas (Assemblée Nationale, 2019). Empero, dicho argumento buscaba alertar al país sobre la obligación estatal por evaluar la legislación y las políticas públicas por

parte de los parlamentarios.

Asimismo, supervisar la aplicación de las leyes se ha convertido en una de las tareas importantes del Parlamento francés, ya que, recientemente, el control parlamentario de la aplicación de las leyes se ha extendido a la evaluación de la legislación, de acuerdo con el nuevo enfoque de la acción pública, que evalúa los efectos e impacto de las decisiones tomadas en relación con los objetivos fijados y los medios movilizados. Este desarrollo también se refleja en la Reforma constitucional del 2008, que modificó el artículo 24 de la Constitución a fin de precisar que el Parlamento, además de aprobar las leyes y fiscalizar la acción del gobierno, evalúa las políticas públicas y, por ende, la legislación. Por ello, se ha puesto en marcha varios instrumentos para cumplir con estos requisitos evaluativos de las intervenciones públicas, incluidas, las leyes. Así es como en 2009, nace el Comité de Evaluación y Control de Políticas Públicas (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques), el cual, permite a la Asamblea Nacional ejercer la función de evaluación que le reconoce explícitamente el artículo 24 de la Constitución (Assemblée Nationale, 2022b).

En el mundo académico francés, Charles-Albert Morand (1999), en su texto llamado "Formes et fonctions de l'évaluation législative", explora los tipos y fases de la evaluación legislativa, los mecanismos de medición para la eficacia y eficiencia, y el debate intelectual dado en la década de 1990 sobre el entendimiento de las leyes como objetos evaluativos, en el tanto, son el advenimiento de la intervención estatal que actúa sobre los sistemas

sociales y su mediación. En dicho texto, se define que, la evaluación legislativa sirve para “elaborar una política importante, para informar sobre los avances y los resultados de esta política, y para explicar de manera persuasiva y creíble, la lógica y los efectos de las decisiones públicas” (como se citó en Chelimski, 1995, sp).

Por otro lado, uno de estos últimos debates fue planteado en 2007 por Alexandre Flückiger, en su artículo denominado “Evaluación legislativa o cómo medir la eficacia de las leyes”, en el cual, se explora la naturaleza jurídica del principio de eficacia desde la evaluación (Assemblée Nationale, 2022).

El caso particular de Italia destaca por la aplicación del control sobre la implementación de las leyes y la evaluación de los efectos de las políticas regionales, lo cual, está contenida en el Estatuto y Reglamento de funcionamiento de los Consejos Regionales, como sucede en Piamonte y Abruzos (Consiglio regionale dell’Abruzzo, 2007; d’Alonzo y Stroschio 2014). Empero, no hay un entendimiento de las leyes como objetos evaluativos, sino de las políticas públicas que las acuerpan.

AMÉRICA LATINA: CHILE Y COSTA RICA

En Chile, desde el año 2011, existe el Departamento de Evaluación de la Ley, adscrito a la Cámara de Diputados. La creación de esta Unidad de Estudio busca evaluar las normas ya existentes, con la finalidad de completar un ciclo regulatorio hasta reconocer

los efectos resultantes de las leyes promulgadas. Dicho departamento colabora con el Organismo Internacional de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE) (Cámara de diputadas y diputados de Chile, 2022). De hecho, la OCDE, en 2012, emite el libro “La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El Caso de la Cámara de Diputados de Chile”, el cual, analiza el caso de la evaluación ex post de leyes en Chile, simplemente recomendando para esta iniciática intentar fortalecer cuestiones metodológicas.

El jurista austriaco, Hans Kelsen, ideó una pirámide de jerarquía normativa. Según la llamada pirámide de Kelsen, debajo de la Constitución Política están los tratados internacionales, sucesivamente van las leyes, los decretos, las resoluciones y otras normas que dependen de las figuras superiores (Galindo, 2018).

En el caso de Costa Rica, la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo está definida en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública (1978) de la siguiente forma similar: la Constitución Política; los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; las leyes y los demás actos con valor de ley; los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados y; las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

Lo mencionado con anterioridad, revela la importancia de la división

de Poderes, destacando el equilibrio generado por la Asamblea Legislativa en una democracia solida como la costarricense, ya que esto da cuenta del papel fundamental de las leyes en el ordenamiento normativo de la administración pública, lo cual, a su vez, pone en disposición un buen material para ser evaluado.

En el caso de Costa Rica, el campo de estudio de la evaluación legislativa aún está virgen, ya sea académica como institucionalmente, aunque bien, la evaluación pública tiene un carácter constitucional en el artículo 11 de Carta Magna (1949), en la que no se hace excepción de valoración para ningún poder de gobierno. Sin embargo, es importante mencionar la existencia del Área de planificación y evaluación de la Asamblea Legislativa (2022), la cual, se encarga de generar los Informes anuales y de dar seguimiento a la Ejecución Presupuestaria, además de Informes institucionales de evaluación del Plan Anual Operativo. Dicha Área, únicamente, cumple con los requisitos institucionales para crear documentos administrativos que dan cuentas de las actividades parlamentarias, por lo tanto, no establece evaluaciones parlamentarias con monitoreos formales, mucho menos de las leyes.

No obstante, es importante mencionar que, durante el año 2017, representantes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Chile y del Congreso Nacional de Honduras participaron en el foro “La evaluación legislativa: experiencias, métodos, beneficios y retos”, promovido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Proyecto de Cooperación Alemana denominado Fomento de las

Capacidades de Evaluación. En dicho evento, los participantes conocieron la experiencia de Chile, Alemania y Austria, países que actualmente implementan mecanismos de evaluación de leyes (Mideplan, 2017; Foceval, 2017). Es importante señalar que, el debate en Costa Rica sobre la evaluación como herramienta para la toma de decisión en el Poder Legislativo ya se ha dado en conversatorios con asesores legislativos y diputados costarricenses desde hace varios años atrás de la mano del Mideplan, el Foceval, la Presidencia de la Asamblea Legislativa y la Fundación Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016).

También, como parte de la celebración de la Semana de la Evaluación del año 2019, durante el 20 de junio, se realizó en la Asamblea Legislativa el foro “La evaluación como una herramienta para el Poder Legislativo”, en donde se intercambiaron los criterios para evaluar el Poder Legislativo desde la toma de decisiones basadas en evidencia, el control político y la rendición de cuentas (Mideplan, 2019).

Asimismo, el único intento académico de una evaluación legislativa para Costa Rica se dio en las décadas de 1960 y 1970, de la mano del politólogo estadounidense Christopher E. Baker, plasmado en su artículo “La Asamblea Legislativa de Costa Rica: Una evaluación preliminar de su fundación decisoria” (1971).

CONCLUSIONES

En resumen, como cierre de esta reflexión, es importante insistir en la

adopción de mecanismos permanentes y propios de la evaluación profesional de leyes (ex ante, durante y ex post), en el tanto, es un campo de la evaluación con sus propias particularidades con avances y retrocesos en los casos latinoamericanos o europeos que fueron estudiados desde sus debates nacionales. Lo dicho, no sólo es útil para fortalecer los alcances del Poder Legislativo y contribuir a la rendición de cuentas, sino también para asignar a los marcos jurídicos de la evaluación de intervenciones públicas parámetros más amplios, partiendo de que las leyes deben entenderse como cualquier otra

acción de la política pública del gobierno central, tal y como sí sucede en Francia o Chile, de hecho, es un planteamiento que también Costa Rica e Italia podrían replicar con su institucional ya existente. Lamentablemente, los países que sí se han profesionalizado en el campo de la evaluación de leyes desde sus parlamentos se centran más en la fase ex post, dejando de lado, las fases prelegislativas y legislativas, es decir, el proceso de formación de ley, siendo éste, para quien suscribe el presente artículo, el siguiente debate que se requiere llevar a cabo por algunos políticos y académicos.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022). Área de planificación y evaluación. Sitio Web. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley General de la Administración Pública N° 6227. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116
- Assemblée Nationale. (2019). 15ème législature. Évaluation des politiques publiques. Question N° 1932. https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15_1932QG.htm
- Assemblée Nationale. (2022a). L'office Parlementaire pour L'évaluation de la Législation. <https://www.assemblee-nationale.fr/commissions/oelindex.asp#:~:text=Cr%C3%A9%C3%A9%20par%20la%20loi%20n,r%C3%A9novation%20du%20travail%20du%20Parlement>
- Assemblée Nationale. (2022b). Fiche de synthèse N° 52 : Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques. Página web. <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les->

[fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques](http://www.assemblee-nationale.fr/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques)

Baker, C. (1971). La Asamblea Legislativa de Costa Rica: Una evaluación preliminar de su fundación decisoria. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (18), 377-426. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16694/16196>

Bolo, P. (2022). Evaluer Les Lois. Página web. <https://www.philippebolo.fr/action/evaluation/>

Cámara de diputadas y diputados de Chile. (2022). Evaluación de la Ley. <http://www.evaluaciondelaley.cl/>

Chelimski, E. (1995). L'évaluation législative au Congrès des États-Unis. En *Contrôle parlementaire et évaluation*. Précité.

Consiglio regionales dell' Abruzzo. (2007). La funzione legislativa e di controllo del Consiglio regionale. http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/Monitoraggio/novembre_2007_1.asp

D'Alonzo, F y Stroschio, S. (2014). L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese. *Il Piemonte delle Autonomie*, (4). <https://www.piemonteautonomie.it/l-istituzionalizzazione-della-valutazione-delle-politiche-nelle-assemblee-legislative-e-gli-strumenti-di-qualita-della-normazione-le-clausole-valutative-nell-esperienza-piemontese/>

Flückiger, A. (2007). L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois. *Revue Européenne Des Sciences Sociales*, 45(138), 83-101. <http://www.jstor.org/stable/40370665>

Foceval. (2017). Foro: La evaluación legislativa: experiencias, métodos, beneficios y retos. <http://foceval.org/2017/04/foro-la-evaluacion-legislativa-experiencias-metodos-beneficios-y-retos/>

Galindo, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 7(9), 126-148. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S241328102018000200008&lng=es&tlng=es

Konrad-Adenauer-Stiftung. (2016). Evaluación: Herramienta para la toma de decisión en el Poder Legislativo. <https://www.kas.de/es/web/costa-rica/veranstaltungsberichte/detail/-/content/evaluation-ihr-nutzen-als-werkzeug-in-der-entscheidungsfindung-der-legislativen-gewalt>

Morand, C. (1999). Formes et fonctions de l'évaluation législative. En Jadot, B., y Ost, F. (Eds.). *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Presses de l'Université Saint-Louis. <https://books.openedition.org/pusl/12134?lang=en>

Nirenberg, O. et al. (2000). Evaluación para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Paidós. <http://metodos-avanzados sociales.uba.ar/wp-content/>

[uploads/sites/216/2021/06/Nirenberg-O.-Brawerman-J.-y-Ruiz-V.-2000-Cap-1-2-y-3.pdf](https://www.mideplan.go.cr/sites/216/2021/06/Nirenberg-O.-Brawerman-J.-y-Ruiz-V.-2000-Cap-1-2-y-3.pdf)

Mideplan. (2017). Costa Rica y Honduras analizan ventajas de la evaluación legislativa. <https://www.mideplan.go.cr/node/1294>

Mideplan. (2019). Foro analizó la evaluación en el ámbito legislativo. <https://www.mideplan.go.cr/foro-analisis-la-evaluacion-en-el-ambito-legislativo>

OCDE. (2012). La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El Caso de la Cámara de Diputados de Chile. <https://www.oecd.org/gov/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones-9789264176362-es.htm>

Rivera, M. y Martínez, C. (2015). Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística. Editorial Flores. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4061/17.pdf>

Service des affaires européennes. (1995). L'évaluation de la législation. Sénat. <https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7.html>

REFERENCIAS



REFERENCIAS CRIA-ICAP

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre: **“Gestión Pública en Transformación: Territorios y Gestión de Cambio”** tema de objeto del número de esta revista:

- Alejandría, C., Fasanando, T., Rojas, J. y Fasanando, S. (2023). Enfoques de la gestión organizacional en el sector público. *Revista Amazónica de Ciencias Económicas*, 2(1), e456.
- García, D. (2022). Los conflictos socioterritoriales y los arreglos institucionales posibilidades de transformación en América Latina. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (37), 45-74. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8613626>
- Maya, A. (2016). Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 1-4. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403491>
- Oszlack, O. (2020) Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana. *Administración y Desarrollo*, 50(1), 35-57. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8121602>
- Rebolledo, E. (2016). ¿Debemos avanzar hacia una transformación de la administración pública local? *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, (25), 6-19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5771026>
- Sancho, R. (2018). Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (75), 44-59. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/33>
- Valdez, A. (2022). Modelo de Gestión Pública: Arquetipo Burocrático y Post-burocrático. *Revista Venezolana De Gerencia*, 27(100), 1332-1344. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.3>
- Villoria, M. (2019). Gestión pública. *Revista en Cultura de la Legalidad*, (16), 15-36. https://www.researchgate.net/publication/337919902_Gestion_publica

¿QUÉ ES EL ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo regional 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 colabora con República Dominicana, Cuba 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:

Programas de maestría:

- Gerencia de Proyectos de Desarrollo
- Gerencia de la Salud
- Gerencia de la Calidad
- Gestión y Política Pública
- Gestión de Compras Públicas
- Gerencia en Políticas y Programas Sociales
- Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas
- Gerencia de la Salud
- Epidemiología Aplicada a la Gerencia de la Salud Pública

Programa de Doctorado

- Gestión Pública y Ciencias Empresariales



ICAP 
Instituto Centroamericano
de Administración Pública



SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana

