

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 6 | N.º 1

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

AGO 2021-NOV 2021

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 6 | N.º 1

Estado Abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo editorial

Ester Kaufman

Mauro Solano

Marcos Makón

Dora Orlansky

Diego Gantus

Consejo académico

Carlos Acuña

Dora Bonardo

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Alejandro Estévez

Fabiana Machiavelli

Roberto Martínez Nogueira

André Marengo

Secretario de redacción

Pablo Bulcourf

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Melina Johanna Levy

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El equipo editorial no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de las/os colaboradoras/es de la publicación, que son a título personal y de su exclusiva responsabilidad.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Av. Roque Sáenz Peña 511 (oficina 523), CABA, República Argentina
C. P.: C1035AAA - Teléfono: 4343-9001 (interno 5573)
Correos electrónicos: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

Editorial 7

ARTÍCULOS

Fernando Filgueiras Diseño de políticas de inteligencia artificial, modos de gobernanza y regímenes políticos. Comparar espacios de diseño en América Latina 13

Oswaldo Pinochet Cifuentes Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel 47

José Luis Méndez Martínez *La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales* 59

Jorge Augusto Depetris «Intervenciones quirúrgicas»: las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» a las organizaciones criminales digitales 81

COMUNICACIONES

<i>Osvaldo Feinstein</i>	El desarrollo de capacidades nacionales de evaluación	109
--------------------------	---	-----

RESEÑAS

<i>Graciela Silva</i>	El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública, de Francisco Velázquez López	125
-----------------------	--	-----

<i>Paola Ferrari</i>	Tras las huellas del Leviatán, de José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín (eds.)	133
----------------------	---	-----

COLABORACIONES

Editorial

Fiel a la variedad temática que la caracteriza, nuestra revista se complace en ofrecer en este número un conjunto de artículos, comunicaciones y reseñas que abordan un amplio espectro de cuestiones de indudable actualidad. Fernando Filgueiras, profesor-investigador de la Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) de Brasil, aborda el análisis de las políticas de inteligencia artificial (IA). Como sabemos, esta tecnología se está incorporando aceleradamente a la gestión pública, en tanto hace posible que las computadoras puedan ser entrenadas para procesar grandes cantidades de datos y reconocer patrones en ellos. Las políticas de IA facilitan la transformación digital y dan respuesta a diversos desafíos éticos y regulatorios planteados por esta tecnología. Pero diferentes dinámicas de regímenes políticos y modos de gobernanza, según el autor, dan forma a diferentes espacios de diseño. El artículo compara las estrategias nacionales sobre esta disciplina de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Los hallazgos de la investigación indican que la dinámica entre los regímenes políticos y los modos de gobernanza en los países latinoamericanos delimitan distintos resultados para la política de IA.

La participación ciudadana en los asuntos públicos ha cobrado especial relevancia a raíz de la creciente adopción, por parte de los gobiernos, de la filosofía de Estado abierto. La literatura, consecuentemente, otorga una enorme atención a esta temática, especialmente con referencia al ámbito local. En este escenario, Osvaldo Pinochet Cifuentes, joven investigador chileno, desarrolla en su artículo «Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel» un caso relevante: la participación ciudadana en la gestión pública de esta localidad chilena. Luego de reseñar la literatura relevante sobre las diferentes modalidades de participación, el autor analiza las causas y efectos del escaso involucramiento en esa localidad, y sus particularidades. Finalmente, aporta una serie de reflexiones y propuestas que apuntan al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local.

José Luis Méndez Martínez, investigador mexicano de larga trayectoria —cuyo reciente libro hemos reseñado en un número anterior de *Estado Abierto*—, presenta en su artículo «La planeación estratégica en el sector público. Estado del arte y

reflexiones generales» un estado de situación junto a una serie de reflexiones sobre la planificación estratégica en el sector público. Para ello, incluye algunas consideraciones sobre el tema en un futuro escenario de pospandemia por COVID-19. El autor describe algunos conceptos básicos y un conjunto de técnicas que sirven como marco inicial para aplicar la planeación estratégica en una organización; distingue los inconvenientes que supone incorporar la información de contexto en la estrategia; luego, diferencia entre *planeación* y *gestión estratégica*; y destaca, particularmente, la mayor incertidumbre, complejidad y dificultad de esta última. Observa, entonces, que el concepto de *planeación estratégica contingente* ofrece un aprendizaje importante y continuo frente a entornos dinámicos y cambiantes. En suma, el artículo nos brinda un estado del arte actualizado sobre el tema.

Actualmente, la cuestión de la inseguridad encabeza los *rankings* de los principales problemas que aquejan a los países de América Latina. Las organizaciones criminales poseen hoy en día una enorme capacidad para desplegar sus acciones, ya que desafían a los Estados nacionales, crecientemente impotentes para controlar su poder. Al respecto, el artículo «“Intervenciones quirúrgicas”. Las herramientas del Estado para sabotear “con éxito” a las organizaciones criminales digitales» del investigador argentino Jorge Augusto Depetris, expone una nueva modalidad de intervención estatal que posibilita a las agencias públicas enfrentar exitosamente la amenaza de las organizaciones criminales. Apoyado en las ideas desarrolladas por Sparrow y Goldstein, el autor aborda el análisis de cinco casos empíricos a los que denomina «intervenciones quirúrgicas», en los que el Estado fue capaz de generar e implementar políticas exitosas para enfrentar a las organizaciones criminales. Además, ofrece una interesante interpretación de las razones de su triunfo.

Respecto a la comunicación incluida en este número, contamos con el trabajo titulado «El desarrollo de capacidades nacionales de evaluación». Su autor, Osvaldo Feinstein —especialista internacional en el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación con una extensa experiencia en diferentes regiones del mundo—, analiza las condiciones que permiten crear un entorno propicio para el desarrollo de capacidades nacionales de evaluación. Presenta, para ello, un esquema conceptual que recoge diversos aportes de la literatura sobre el tema,

así como las principales lecciones derivadas de experiencias en el desarrollo de estas capacidades. También examina algunos supuestos que subyacen a esta práctica, identifica sus consecuencias y señala formas de superarlas.

Finalmente, en este ejemplar se incluyen dos reseñas de libros de reciente publicación. Por un lado, Graciela Silva nos ofrece un panorama de *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública* de Francisco Velázquez López, destacado experto español en temas de administración y políticas públicas, actualmente secretario general del CLAD. Por otro lado, Paola Ferrari nos presenta *Tras las huellas del Leviatán*, importante obra colectiva editada por José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín; en donde escriben un conjunto de especialistas iberoamericanos alrededor de la problemática del Estado y sus recientes transformaciones.

ARTÍCULOS

Diseño de políticas de inteligencia artificial, modos de gobernanza y regímenes políticos. Comparar espacios de diseño en América Latina

Por *Fernando Filgueiras**

Resumen

Los gobiernos están diseñando políticas de inteligencia artificial (IA) con la intención de facilitar la transformación digital y dar respuesta a los diversos desafíos éticos y regulatorios que surgen con la penetración de esta tecnología en la sociedad. Este artículo tiene como objetivo analizar la dinámica del diseño de políticas centradas en las estrategias nacionales de IA en América Latina. Para ello, parte de la premisa de que las diferentes dinámicas de los regímenes políticos y modos de gobernanza dan forma a distintos espacios de diseño. En el trabajo se comparan las estrategias nacionales de IA en los casos ilustrativos de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay a partir de su análisis documental, para identificar las características de los espacios de diseño aplicados en la región. Los hallazgos indican que, efectivamente, el funcionamiento disímil entre los regímenes políticos y los modos de gobernanza en los países latinoamericanos delimitan diferentes resultados para las políticas de IA.

Palabras clave

Política de IA, diseño de políticas, espacios de diseño, América Latina, inteligencia artificial.

* Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG); profesor de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP); *affiliate faculty* del Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis (Universidad de Indiana); investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología - Democracia Digital (INCT-DD). Además, es doctor en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (IUPERJ). Entre sus trabajos, se destaca *Governance for the digital world. Neither more State nor more market* (2021), realizado junto con Virgilio Almeida.

fernandofilgueiras@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9570-8113>

Abstract

Governments are designing policies for artificial intelligence intending to facilitate the digital transformation and respond to the diverse ethical and regulatory challenges that emerge with the penetration of this technology in society. This paper aims to analyze the policy design dynamics focusing national strategies for artificial intelligence in Latin America. This paper starts from the premise that different dynamics of political regimes and governance modes shape different design spaces, which create action situations that assign different dynamics of policy design. The paper compares national strategies for artificial intelligence in Latin America, comprising the illustrative cases of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, and Uruguay. The research was based on documentary analysis of these national strategies to identify the characteristics and dynamics of the design spaces applied to AI policies in Latin America. The research findings indicate that the dynamics between political regimes and governance modes in Latin American countries delimit different outcomes for AI policy.

Key words

AI policy, policy design, design spaces, Latin America, artificial intelligence.

1. Introducción

La digitalización de la economía, de los gobiernos y de las diferentes dimensiones sociales —como la comunicación a través de las redes sociales— se ha acelerado mediante el empleo de tecnologías de *big data* e inteligencia artificial (IA). El despliegue y la aplicación de estas tecnologías de IA se incorporan a la idea de transformación digital. Los cambios institucionales en los gobiernos, la economía y la sociedad están soportados por las tecnologías digitales, como la Internet de las cosas (IoT, por su sigla en inglés), la constitución de agentes inteligentes y la transformación de las políticas urbanas. Así, se crean ciudades inteligentes, se generan varios desarrollos en la industria, se establece la automatización y una amplia gama de otras aplicaciones. La transformación digital es una construcción social que guía el comportamiento, las actitudes y la cognición de los actores sobre las dinámicas transformacionales en la sociedad con base en tecnologías digitales (Mergel et al. 2019; Vial, 2019). Esta transformación digital en los

gobiernos, en la economía y la sociedad, ha creado una nueva dinámica global de competencia por las tecnologías digitales, con consideración en los riesgos geopolíticos e institucionales que se desarrollan en los temas de competitividad del mercado, capacidad económica y capacidades gubernamentales.

Al observar este lugar institucional que ocupa la IA en la sociedad contemporánea, los gobiernos han promovido una carrera global por el dominio de este tipo de tecnología (Allen & Husain, 2017). La tecnología en general es un aspecto importante que organiza la morfología de poder global (Nye, 2014; Keohane & Nye, 1998). Sin embargo, esta carrera en particular se ha acelerado debido a la extraordinaria capacidad de las tecnologías para cambiar la competitividad económica, y remodelar la sociedad y los gobiernos. Esta situación genera una serie de problemas que se han profundizado, como los de ciberseguridad y los conflictos de gobernanza de Internet (Mueller, 2010; De Nardis, 2014) o conflictos internacionales, como, por ejemplo, la regulación de sistemas de armas autónomos (Arkin *et al.*, 2019). La carrera por la tecnología de IA se desarrolla en los objetivos políticos que caracterizan a la política específica, la cual comprende la investigación y el desarrollo, la aceleración del despliegue de la IA en la industria, el mercado y los gobiernos, y los procesos de regulación de la tecnología en la sociedad.

La inteligencia artificial no tiene una definición precisa en la literatura. IA significa que su base es una idea de inteligencia, la cual se incorpora a los sistemas informáticos para constituir varias aplicaciones. Las metodologías de IA son variadas, lo que implica la capacidad de la máquina para aprender de datos masivos, recopilados, almacenados y procesados con metodologías de *big data* para predecir y simular diferentes problemas. La inteligencia artificial significa la constitución de agentes que perciben y actúan para lograr un objetivo, e incorporan diversas metodologías y enfoques. Estos agentes perciben y construyen un flujo de insumos convertidos en un flujo de acciones-salidas (Russell, 2019). La capacidad computacional actual y la hiperconexión de la sociedad a Internet brindan la posibilidad de incrementar la recolección, almacenamiento, procesamiento e intercambio de datos, lo que permite, asimismo, el avance de las tecnologías de IA (Domingos, 2015). Además, el despliegue de este tipo de tecnologías se centra en aumentar las capacidades en diversos fundamentos

organizativos de las sociedades (Filgueiras, 2021). Y, por ende, este tipo de política es un dominio que diseña e implementa acciones gubernamentales que tienen como objetivo fomentar la investigación y el desarrollo, el despliegue de IA y la regulación relacionada con el diseño de la tecnología, el uso y las consecuencias de este tipo de inteligencia en la sociedad. En una dinámica global, los gobiernos han diseñado la política de IA con estas tres preocupaciones y seleccionaron instrumentos que pudieran acelerar el dominio de la tecnología.

La política de IA representa un objeto interesante para el análisis comparativo del diseño de políticas públicas porque comprende un conjunto complejo de instrumentos de política, modos de gobernanza y diferentes cuestiones sociales, políticas y económicas. La literatura sobre el diseño de políticas ha avanzado en la comprensión de la selección de instrumentos, la composición de combinaciones de estos y la racionalidad que comprende la relación entre los objetivos de las políticas y los resultados producidos (Howlett *et al.*, 2015; Howlett & Mukherjee, 2014; Peters, 2018). Sin embargo, este tipo de literatura presenta una brecha entre la dinámica del diseño de políticas y el marco institucional más amplio de los gobiernos. La dinámica institucional más amplia del diseño de políticas comprende una relación compleja entre las capacidades políticas para cambiar el *statu quo*, la capacidad de la burocracia para implementar y los modos de gobernanza (Capano, 2017). Esta relación entre el diseño de políticas y el contexto institucional más amplio coloca al concepto de *espacios de diseño* como esencial para comprender la dinámica de las políticas públicas (Howlett & Capano, 2020).

En su definición, la noción de *espacios de diseño* amplía la idea de que el diseño de políticas no es una actividad hermética en la que las/os diseñadoras/es conectan objetivos con instrumentos para producir resultados. El diseño de políticas es una actividad dinámica en la que sus formuladoras/es toman decisiones basadas en la evidencia, aprenden con el pasado y se relacionan las herramientas de una manera congruente, coherente y consistente para producir resultados (Capano, 2017; Howlett, 2014; Radaelli & Dunlop, 2013). Así, el concepto al que nos referimos apunta al hecho de que el diseño de políticas es una actividad que moviliza conocimiento; se realiza técnicamente, pero es mediatizado con objetivos políticos e institucionales.

Los espacios de diseño contrastan y definen las posibilidades de un diseño de política pública efectivo. La posibilidad de que las/os diseñadoras/es de políticas puedan utilizar evidencias, movilizar conocimiento, aplicarlos e implementar la política, depende de la dinámica de situaciones de acción, en forma de ambientes institucionales que valorizan la técnica (Radaelli & Dunlop, 2013). Por otro lado, los espacios de diseño pueden ajustarse al no diseño, que representa situaciones en las que el diseño es producto de dinámicas de partido o conflictos ideológicos, incapaces de aprender de decisiones políticas previas (Newman & Nurfazia, 2020). En general, las situaciones ajenas al diseño comprenden factores ideológicos basados en decisiones intuitivas que ignoran el aprendizaje (Howlett & Mukherjee, 2014).

La política de IA es un campo emergente de los estudios de políticas públicas. Estratégicamente, los gobiernos de todo el mundo están diseñando políticas que aceleran la investigación y el desarrollo de la IA —el despliegue de esta en los gobiernos y en la industria—, y crean mecanismos regulatorios que minimizan los riesgos relacionados con los efectos que puede generar en la sociedad. El objetivo y alcance de estas políticas están condicionados por ideas relacionadas con la transformación digital, y crean las condiciones para que el despliegue de la IA amplíe las capacidades y la competitividad de los países de todo el mundo. Actores, ideas e instituciones convergen en el diseño de políticas de IA que guían el comportamiento de los mismos actores en el proceso de diseño e instrumentación.

En efecto, los gobiernos están formulando estrategias nacionales para la inteligencia artificial mediante la movilización de conocimientos, evidencias y trayectorias de políticas científicas y tecnológicas anteriores para producir diseños que aborden una situación cambiante relacionada con la IA. Estas maniobras comprenden elementos esenciales para el despliegue de tecnología debido a los instrumentos y conocimientos movilizados para producir diseños efectivos de políticas. Sin embargo, representan situaciones de diseño o de no diseño en función de los espacios que reflejan los conflictos políticos, la dinámica del régimen y los modos de gobernanza.

El corolario del concepto de espacios de diseño es que el nivel de capacidad técnica y de capacidad política del gobierno interactúan y definen diferentes espacios que producen diseño efectivo o situaciones de no diseño (Capano, 2017). El problema del análisis de espacios de diseño es que estamos tratando con variables independientes que son difíciles de medir en alta o baja capacidad. Las capacidades técnicas y políticas están relacionadas con las acciones y el involucramiento de los actores, y no necesariamente con un *stock* alto o bajo que afecta la política (Filgueiras *et al.*, 2020). Podemos tener diferentes situaciones al considerar el nivel de capacidades técnicas y políticas, donde un gobierno con bajas capacidades puede formular un diseño de políticas deficientes o situaciones de «bricolaje» o aprendizaje adaptativo. El problema de adoptar una perspectiva de alta o baja capacidad técnica y política es ignorar los matices y situaciones de acción que guían a las/os diseñadoras/es de políticas.

Además, el concepto de espacios de diseño refleja situaciones de cambio dinámico en el diseño de políticas (Capano, 2017). Sin embargo, muchas situaciones de cambio se circunscriben a un camino de dependencia de la trayectoria, al reproducir situaciones pasadas que afectan la práctica actual (Acciai, 2021; Pierson, 2004). Este concepto puede beneficiarse de un análisis menos dicotómico en términos de «alto» o «bajo». Los espacios de diseño tienen como objetivo comprender las situaciones de acción de acuerdo con los parámetros institucionales delimitados en la interacción entre las dinámicas políticas y los modos de gobernanza, considerando caminos y factores del régimen político que restringen las elecciones de instrumentos por parte de las/os formuladoras/es en el diseño de políticas. Las políticas de innovación —como el caso de la política de IA— tienen motivaciones políticas, donde la elección de instrumentos y los modos de gobernanza son el resultado de marcos políticos específicos (Acciai, 2021; Edquist & Borrás, 2013). La elección de los instrumentos y el diseño de sus combinaciones están relacionadas con la política institucional, por lo que la actividad de diseño es contextualizada en el ámbito de las políticas nacionales (Edler *et al.*, 2016).

En definitiva, este artículo tiene el objetivo de analizar el diseño de las políticas de IA en América Latina. La pregunta principal, que organiza el argumento, es: ¿se puede explicar el diseño de las políticas de IA por los diferentes espacios de diseño

que las componen? Para responderla, se compara el diseño de políticas de IA en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Concretamente, el diseño de la investigación comprende el análisis cualitativo de las estrategias nacionales para la IA, en referencia al contexto político de los regímenes democráticos de estos países y modos de gobernanza. El encuentro de estas dos dimensiones, tomadas comparativamente, se analizará en términos de cómo estos espacios de diseño reúnen a actores, instituciones e ideas, expanden o disminuyen el espacio con el que las/os diseñadoras/es de políticas de IA pueden movilizar instrumentos y calibrarlos para promover el dominio de la tecnología. A partir de este análisis, podemos entender cómo las diferencias en los espacios de diseño de los países latinoamericanos implican, a su vez, desigualdades en el diseño de la política de IA. El artículo tiene como objetivo contribuir al debate sobre el diseño de políticas mediante la producción de evidencia cualitativa sobre cómo y por qué los espacios de diseño cambian la dinámica de selección de instrumentos de política. Además, el trabajo pretende contribuir a la discusión de la política de IA, que es un campo de investigación emergente, por lo que el enfoque de diseño puede contribuir al avance de la investigación sobre políticas tecnológicas.

2. Inteligencia artificial en América Latina: construir espacios de diseño a partir de ideas, actores e instituciones

El primer aspecto del análisis de las políticas de IA en la región es comprender cómo las ideas guían las instituciones que dan forma al comportamiento de los actores en la creación de aquellas políticas. En las políticas orientadas al desarrollo tecnológico, las ideas condicionan el comportamiento de las empresas y son fundamentales para activar el proceso de innovación (Malerba & Orsenigo, 1997; Peneder, 2010). Los regímenes tecnológicos crean interdependencia entre los actores, quienes comienzan a compartir reglas e ideas sobre los problemas y soluciones que rodean a la tecnología y la innovación, y el cambio de productos (Dosi, 1982; Rip & Kemp, 1998). Las ideas pueden formar un subsistema de políticas y definir monopolios de políticas, o pueden ser un concepto compartido por varios actores para vincular intereses e instituciones (May & Jochim, 2013). Las ideas dan forma a las políticas públicas y actúan en la dimensión de estas, y comprenden varios factores que motivan la acción del gobierno y cimientan el

enfoque discursivo de los actores (Dryzek, 2013; Béland, 2019).

De esta manera, puede afirmarse que las ideas son un factor fundamental en el análisis de los espacios de diseño porque crean motivadores para integrar a los actores y producir los marcos institucionales. La diplomacia científica realizada por organizaciones internacionales da forma a las políticas de IA en América Latina, en particular en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La OCDE (2019a) describió los principios de la IA para modular las políticas con sus Estados miembros. En los países analizados en este artículo, Chile, Colombia y México son miembros efectivos de la OCDE, mientras que Brasil, la Argentina y Uruguay —que expresan el objetivo de formar parte— y están en proceso de acceso. Los documentos de esta organización sobre inteligencia artificial reproducen ideas centradas en la transformación digital, que comprenden aspectos relacionados con la investigación y el desarrollo, el despliegue de la IA en los gobiernos y en la industria, y la regulación tecnológica que se centra en las consecuencias que produce en la sociedad. Las ideas esbozadas por la OCDE apuntan al potencial de este tipo de inteligencia en la industria 4.0, los cambios disruptivos con su adopción por parte de los gobiernos y la minimización de riesgos con políticas regulatorias que refuerzan la necesidad de gobernanza de datos (OCDE, 2019b).

Además de la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020) ha monitoreado políticas de transformación digital y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) patrocinó la «Carta Iberoamericana de Innovación en Gestión Pública» (2020), que comprende principios y lineamientos para la adopción de la IA en la administración pública. Las ideas formadas en América Latina comprenden políticas de IA para su implementación en la industria, desarrollo de capacidades y cambios en el mercado laboral derivados de la automatización, cambios disruptivos en la práctica de los gobiernos con la adopción de *big data* y herramientas de IA, y preocupaciones regulatorias relacionadas con el impacto de la IA en la sociedad.

Sobre la base de la idea de la transformación digital (Mergel *et al.*, 2019; Vial, 2019), las políticas de inteligencia artificial en América Latina convergen los intereses de los actores gubernamentales, grandes industrias de tecnología (como Amazon,

Microsoft, Facebook, entre otros), la industria, el mercado y la sociedad civil para construir estrategias nacionales concretas. Estas comprenden principios, estándares y pautas que guían a los gobiernos para diseñar e implementar políticas de IA.

Los documentos relacionados con las estrategias nacionales de inteligencia artificial en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay comparten los siguientes aspectos:

- Provisión de estructuras presupuestarias y financieras para la industria.
- Provisión de estructuras presupuestarias y de financiación para la investigación y el desarrollo de la IA, y facilitación en la aplicación de la IA con el apoyo de universidades y centros de investigación.
- Financiación y estructuración de centros de excelencia en IA.
- Las directrices y métodos para el despliegue de la IA en los gobiernos, lo que facilita la digitalización de los servicios públicos y el uso de grandes volúmenes de datos en políticas públicas.
- Fortalecer las estructuras gubernamentales abiertas y proporcionar datos para la creación de aplicaciones de IA.
- Capacitación de la fuerza laboral para la implementación de la industria 4.0.
- Diseño de requisitos regulatorios para IA y *big data*, con los siguientes enfoques:
 - Leyes de protección de datos y protección de la privacidad.
 - Leyes de regulación de algoritmos y agentes autónomos.

Una visión más racionalista del diseño de políticas podría afirmar que la política

de IA en América Latina tiene perspectivas comunes y ofrece diseños sólidos para abordar los diferentes problemas que esta acarrea. Sin embargo, la premisa del concepto de espacios de diseño comprende el diseño de políticas como una actividad dinámica. Además, la efectividad del diseño no depende solo de la combinación de herramientas y objetivos, sino también de comprender cómo la dinámica institucional es fundamental para lograr resultados.

2.1 Dinámica de los regímenes políticos y modos de gobernanza en América Latina

Los países de la región comprenden «la tercera ola de democratización», donde se destacan transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos (Karl, 1990; Mainwaring & Pérez-Liñán, 2005). Estas transiciones plantean muchos desafíos para los países latinoamericanos. Entre ellos, están la institucionalización del sistema de partidos, el sistema electoral, la separación de poderes, la contención de las tentaciones populistas, la creación de sistemas de rendición de cuentas y de nuevos arreglos de gobernanza institucional. Estos desafíos indicaron la tarea de la ingeniería institucional, marcada por la ruptura con varios trayectos históricos orientados por el patrimonialismo y la modernización de los gobiernos y la sociedad (O'Donnell *et al.*, 1986). La transición a la democracia incorpora el reto de la creación de políticas que reducirían la desigualdad social fundamental y hacer que las élites políticas se involucren en los sistemas más equitativos y menos manipulados, y con base en la regla del Estado democrático de derecho. La construcción institucional de los regímenes democráticos en América Latina está marcada por una tensión constitutiva entre la promesa de igualdad política y la realidad de la desigualdad social y económica, la cual representa una fuente permanente de inestabilidad política. El resultado de esta tensión constitutiva es la creación de ambientes institucionales volátiles que están sujetos a una inestabilidad política recurrente (Brinks *et al.*, 2019). El proceso de cambio institucional resultante de las transiciones a la democracia —necesario para modificar las condiciones de las políticas públicas— tiende a reproducir una fuerte inestabilidad y sigue un patrón de reemplazo en serie, lo que dificulta la creación de un equilibrio (Levitsky & Murillo, 2014).

La dinámica política que surgió con las transiciones creó un contexto de debilidad institucional y momentos alternos de inestabilidad política. Comparativamente, esta dinámica inestable implica la alternancia de los países latinoamericanos entre la institucionalización de normas y reglas basadas en el pluralismo y momentos de fuerte populismo (Roberts, 2006). La dinámica de los casos que ilustran este artículo se puede dividir entre países con una base más pluralista y países con liderazgo populista. Por un lado, Chile y Uruguay tienen una base pluralista, a pesar de que Chile ha creado una nueva Asamblea Constituyente para revisar la actual Constitución (Wigell, 2017; Lanzaro, 2004)¹. La Argentina, por su parte, ha producido gobiernos más pluralistas, profesionalizando la dimensión de las políticas, alineando criterios más universalistas y menos atados a una razón clientelista para la distribución de recursos y beneficios (Calvo & Murillo, 2013). A pesar de las recurrentes crisis económicas, el país ha alternado las élites gobernantes y ha llevado a cabo reformas que amplían la gobernabilidad. Por otro lado, tenemos los casos de Brasil, Colombia y México. Brasil enfrenta un contexto de inestabilidad con un gobierno populista e iliberal (Hunter & Power, 2020). Colombia tiene un gobierno de derecha con rasgos autoritarios que comprometen la implementación de varias políticas (Coronado, 2019). Finalmente, México eligió un gobierno populista con dinámicas autoritarias.

La dinámica política de la transición democrática y el contexto de inestabilidad que alternan los regímenes pluralistas y populistas desafían las reformas de gobernanza y alteran la forma en que se crean las políticas públicas (Wigell, 2017; Calvo & Murillo, 2013). Los modos de gobernanza son arreglos institucionales por los cuales se dirigen las políticas, compuestos por diferentes instrumentos que definen cómo se abordan las políticas públicas (Howlett, 2011). Los modos de gobernanza pueden adoptar formatos jerárquicos y no jerárquicos: por un lado, los modos jerárquicos asumen formatos institucionales basados en la capacidad técnica o tecnocrática de la burocracia; por el otro, los modos de gobernanza no jerárquicos representan modelos de basados en «gangas» intergubernamentales, redes, mercados, asociaciones, o las relaciones entre el Estado y la sociedad

¹ El 11 de abril de 2021, la sociedad chilena eligió una Asamblea Constituyente para reemplazar la Constitución, vigente desde 1981. El reemplazo de la institución fue motivado por violentas protestas contra el sistema de políticas sociales y de pensiones, y contra la represión del Estado materializada en violencia policial.

basadas en la participación o neocorporativismo (Treib *et al.*, 2007). Siguiendo este marco que vincula los regímenes políticos con los modos de gobernanza, podemos identificar diferentes dinámicas contemporáneas para la ubicación de los países analizados, como se observa en el Cuadro 1.

Régimen político	Modos de gobernanza	
	No jerárquico	Jerárquico
Pluralista	Uruguay, Chile	Argentina
Populista	Colombia, México	Brasil

Cuadro 1. Regímenes políticos y modos de gobernanza

Fuente: elaboración propia

Esta clasificación es instrumental y depende de la dinámica política de los países de América Latina para enmarcar los casos y delimitar los factores explicativos de los diferentes tipos de diseños constituidos para las políticas de IA. Las reformas de gobernanza, durante las últimas tres décadas, se han enfrentado a un doble desafío. Primero, organizar las condiciones del régimen político en un sistema de gobernanza democrática (Mainwaring & Scully, 2008; Ames, 1987). En segundo lugar, la modernización del Estado para promover reformas que aseguren una mayor capacidad para brindar mejores servicios públicos y mejores políticas públicas (Bersch, 2019). La gobernanza en América Latina surgió junto con las reformas en los regímenes políticos, siendo un atributo directo de la democratización y la liberalización. Por otro lado, los mecanismos y prácticas de la Nueva Gestión Pública se han adoptado en la región desde la década de 1990 para modificar la estructura de jerarquías, la relación con los mercados y las redes de políticas (Grindle, 2004).

Los países latinoamericanos han implementado estas reformas ordenadas desde una perspectiva de gobernanza de mercado para revisar y romper con las perspectivas jerárquicas heredadas del corporativismo. A lo largo del siglo xx, el modo de gobernanza de los países latinoamericanos fue jerárquico, basado en el corporativismo. El corporativismo latinoamericano dirige las políticas a

través de la relación entre la burocracia estatal y las asociaciones empresariales, mediante formas de representación dadas de manera oficial (Schmitter, 1992). Estas asociaciones empresariales amplían la representación y oportunidades de participar de la gobernanza, y crean un «régimen de concertación» basado en una relación jerárquica entre la burocracia estatal y las asociaciones de la industria, en torno a políticas de modernización de la economía, el Estado, y la sociedad (Schneider, 2015).

En general, las reformas de gobernanza en América Latina han tomado diferentes caminos y dinámicas. Todos los casos tenían en común la adopción de la gobernanza del mercado y la constitución de modos no jerárquicos, es decir que buscaban relacionar mercados y redes (Zurbriggen, 2014). La Argentina adoptó cambios en el modelo de poder basado en modelos ideales de gobernanza de mercado utilizando el poder político para romper longas restricciones (Bersch, 2019). Las reformas en el país fueron más episódicas, y no se rompió completamente con el corporativismo y las dinámicas más jerárquicas de las políticas públicas (Oszlak, 2021).

En Brasil, por su parte, las reformas de gobernanza resolvieron problemas con tecnócratas que crearon perspectivas incrementales, sostenidas por el aprendizaje a largo plazo para corregir problemas antes de que se conviertan en crisis (Bersch, 2019). El modo de gobernanza sostenido en la perspectiva de esta reforma es más jerárquico, de manera que reconstituye, en muchos aspectos, el corporativismo. Este proceso acompaña una centralización de políticas en la dimensión federal y modos de gobernanza más jerárquicos en diferentes dominios de políticas públicas (Arretche, 2013).

Por otro lado, Chile tiene un largo camino con reformas de gobernanza orientadas al mercado, lo que mejora varios elementos como gobiernos abiertos y transparencia. La dinámica política de las reformas en este país conduce a un modo de gobernanza no jerárquico basado en alianzas con el mercado y las redes de políticas (Ávila *et al.*, 2021).

En cuanto a Colombia, las reformas de gobernanza partieron de un proceso de institucionalización pluralista, con una Constitución que otorga amplia

descentralización administrativa y autonomía a las provincias. La descentralización caracteriza el modo de gobernanza colombiano por medio de coaliciones de poder en la estructura del Estado. El modo de gobernanza no es jerárquico, pero convive con la falta de confianza de los actores involucrados en la gobernanza (Whittingham, 2021).

A su vez, en México, las reformas de gobernanza orientadas al mercado tienen un gran avance, especialmente con la adhesión al acuerdo del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, traducido del inglés) en 1993. Las reformas fueron guiadas por tecnócratas dentro del partido PRI, con el objetivo de adoptar la liberalización como una ventaja para que los políticos del partido se mantengan en el poder. A pesar de las reformas orientadas al mercado, los modos de gobernanza se realizan jerárquicamente y están relativamente centralizados en la estructura federativa.

Finalmente, Uruguay realizó reformas de gobernanza de manera incremental, orientadas hacia modelos menos jerárquicos relacionados con mercados y redes. Debido a la interacción con el sistema político y la institucionalización de la democracia pluralista, los modos de gobernanza en este país involucran la negociación y la construcción de consensos recurrentes, basados en negociaciones y alianzas, con amplia participación de los actores (Ramos *et al.*, 2021).

De esta manera, las dinámicas políticas y los modos de gobernanza definen diferentes espacios de diseño en América Latina. Brasil comprende un caso que vincula gobiernos populistas con modos de gobernanza jerárquica. Colombia y México constituyen gobiernos populistas con un modo de gobernanza no jerárquico. Uruguay posee un gobierno pluralista, en el que las políticas se rigen por la negociación, la renegociación y el consenso. La Argentina comprende un gobierno pluralista que exige consensos y coaliciones asociados a políticas dirigidas por jerarquías. Esta descripción general de los modos de gobernanza en estos países latinoamericanos describe diferentes enfoques para espacios de diseño de políticas públicas. En los siguientes apartados, presentaremos cómo estos marcos permiten reflexionar sobre las dinámicas institucionales que circunscriben las políticas de IA y cómo el diseño de estas políticas puede ser efectivo o no.

2.2. Dinámica política y modos de gobernanza en la política de IA

Las dinámicas políticas, entendidas entre contextos pluralistas o populistas, crean situaciones de acción para las/os diseñadoras/es de políticas que modulan y calibran combinaciones de instrumentos. Las dinámicas políticas definen contextos institucionales que encorajan o restringen a las/os diseñadoras/es a la hora de elegir instrumentos (Howlett & Capano, 2020; Edquist & Borrás, 2013; Acciai, 2021). Esta es una base esencial del diseño de políticas porque una comprensión dinámica de este trabajo comprende valores, visiones del mundo e ideas sobre qué instrumentos son y no son apropiados para lograr los objetivos de las políticas. Este aspecto de la calibración de los instrumentos de política se refiere al hecho de que las opciones en contextos institucionales no siempre estarán motivadas por una lógica «consecuencialista» o racional, sino por comportamientos que se apoyan en una lógica de adecuación, y moviliza parámetros éticos, valores e ideas (March & Olsen, 2009). Los gobiernos pluralistas o populistas comprenden diferentes ideas y dinámicas institucionales. La influencia de este contraste en la política de IA depende de cómo actúen las/os diseñadoras/es desde los marcos políticos e institucionales. La política de IA se puede concebir de diferentes maneras, siendo objeto de disputa ideológica, lo que obliga a las/os diseñadoras/es a calibrar instrumentos basados en objetivos políticos más amplios. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la política de IA se concibe en iniciativas de libre mercado, en donde se relaciona una idea global de la gobernanza de Internet y el libre acceso a los contenidos compartidos en las redes sociales. En China, por otro lado, esta política se concibe como un régimen de aumento de la competitividad internacional, asociado con la reforma moral de la sociedad (Dai, 2020; Roberts *et al.*, 2021) y nacionalismo de datos.

En los países de América Latina, las/os diseñadoras/es de políticas de IA se verán limitadas/os por dinámicas que requieren negociación, construcción de coaliciones y regateo (pluralismo) o ideas que surgen de la voluntad del liderazgo político: el populismo. El primer aspecto que comprende esta dinámica que explica la calibración de instrumentos para la política de IA es la cooperación internacional, un aspecto esencial de la política de IA (OCDE, 2019a). Sin embargo, el trabajo de la burocracia está condicionado por la dinámica política. Mientras que

los gobiernos pluralistas tienden a reforzar el carácter global de muchas políticas, el trabajo técnico y las posibilidades de aprendizaje, los gobiernos populistas asumen una posición antiglobalista, que desconfía de los avances tecnológicos y sus potenciales de cambio y desarrollo (Rockman, 2019). Otro aspecto esencial en contraste entre el pluralismo y el populismo es cómo producen diferentes marcos del Estado de derecho. La política pluralista reconoce la importancia de este último para reducir las incertidumbres y estabilizar las expectativas de los actores. Por otro lado, el populismo amenaza al Estado de derecho, ya que la dinámica de construcción de la agenda altera el proceso de toma de decisiones, invalida procedimientos y vincula las decisiones públicas a la voluntad de la dirección política (Lacey, 2019).

En la política de IA, el Estado de derecho es esencial debido a preocupaciones regulatorias, especialmente aquellas relacionadas con los derechos humanos (Donahoe & Metzger, 2019). Como los gobiernos pluralistas tienden a basar la toma de decisiones en pactos, coaliciones y negociaciones, existe un compromiso más significativo con las instituciones, mientras que los gobiernos populistas tienden a desconfiar de los procedimientos y producen conflictos que agravan la desintegración del tejido social (Gidron & Hall, 2016). El populismo puede tomar diferentes formas y puede o no crear oportunidades de participación (Peters & Pierre, 2020). En América Latina, esta tendencia política es propensa a tomar formas autoritarias, lo que reduce las oportunidades de participación (De La Torre, 2016). En la política de IA, la posibilidad de participar es esencial para los actores y la construcción de consensos para guiar la aplicación de los instrumentos de política. En el Cuadro 2 se resumen estas presunciones sobre el contraste entre pluralismo y populismo, y cómo ellos definen las diferentes dinámicas para la política de IA.

Cuadro 2. La dinámica del régimen político y los modos de gobernanza

Dinámica política		
	Pluralista	Populista
Cooperación internacional	Política global	Antiglobalismo
Estado de derecho	Eficaz	No efectivo
Estabilidad de las instituciones democráticas	Compromiso con las instituciones	Desconfianza en el funcionamiento de las instituciones
Dinámica de los modos de gobernanza		
	No jerárquico	Jerárquico
Criterios para la asignación de fondos	Técnico	Político (flexible)
Provisiones legales	De abajo hacia arriba	De arriba hacia abajo
Limitaciones participativas	Bajo	Elevado
Monitoreo	Elevado	Bajo
Inclusión social	Neopluralismo	Neocorporativismo

Fuente: elaboración propia

En América Latina, la política de IA se relaciona con diferentes espacios de diseño en los que las limitaciones institucionales son la dinámica del régimen político y los modos de gobernanza. Los gobiernos populistas de Brasil, México y Colombia refuerzan muchas posiciones antiglobalistas, desconfían del desempeño de las instituciones democráticas, pero diseñan la política de IA de diferentes maneras. México y Colombia, por su parte, están apostando por políticas integrales de IA. En ambos casos, la política fue diseñada para buscar esfuerzos de coordinación de políticas y la creación de comités técnicos para la asesoría. México (2020) y Colombia (2019) realizaron consultas públicas sobre sus políticas de IA, de manera tal que crearon oportunidades para la participación, reflejaron preocupaciones regulatorias y generaron incentivos. La estrategia nacional para

la IA en estos dos países se centra en los desafíos sociales relacionados con las desigualdades y la inclusión, define los instrumentos para la transición de la fuerza laboral en la industria, precisa los instrumentos de financiamiento para fomentar la investigación y el desarrollo de la IA, y expresa varias preocupaciones regulatorias sobre el poder de los algoritmos. En Colombia, particularmente, la estrategia nacional de IA fomenta agresivamente el emprendimiento innovador y el mercado de IA como pilar del crecimiento económico. En México y Colombia, a pesar de los gobiernos populistas, el hecho de ser miembros efectivos de la OCDE y tener modos de gobernanza no jerárquicos produce casos de diseño motivados por el *aprendizaje adaptativo*, donde los diseñadores agregan instrumentos y eligen conscientemente cuál de ellos agregan valor a la política de IA (Capano, 2017). Colombia ha tomado una posición creciente para implementar tecnologías de IA en América Latina (Oxford Insights, 2020).

En Brasil, a pesar de que se ha realizado una consulta pública sobre la estrategia de IA (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de Brasil, 2021), la participación de la sociedad civil, la academia y la industria no se ha recopilado en ella, lo que genera preocupaciones regulatorias ambiguas, sin definir una financiación clara, estructuras para la investigación y el desarrollo de la IA. La estrategia brasileña no aclara cómo proporcionará desarrollo de capacidades para la industria 4.0, crea disposiciones legales de arriba hacia abajo, no define estrategias de monitoreo. La estrategia brasileña representa un caso claro de no diseño. En este país, aunque el gobierno ha aprobado la estrategia nacional de IA, la dinámica de un gobierno populista con un modo de gobernanza jerárquico produce un espacio de diseño en el que el resultado es una situación de no diseño, con efectos de política no relevantes e ineficaces. Las reformas de la gobernanza fueron llevadas a cabo de forma incremental por tecnócratas desde una perspectiva de resolución de problemas (Bersch, 2019). En cuanto a la política de IA, un gobierno populista puede crear limitaciones institucionales que produzcan situaciones de parálisis, lo que refuerza situaciones ajenas al diseño de la política pública.

Por otro lado, Uruguay y Chile representan gobiernos con trayectoria pluralista desde la transición a la democracia. Chile aún no ha aprobado su estrategia nacional de inteligencia artificial, lo cual justifica con la pandemia COVID-19 y el contexto de inestabilidad política resultante de las manifestaciones de 2019 y

2020. Este país tiene una larga trayectoria con la gobernanza de mercado al crear formas no jerárquicas para establecer los modos de gobernanza de las políticas. En cuanto a la política de IA, el gobierno chileno ha delegado a un comité de expertos para llevar a cabo consultas públicas que involucran diversas partes interesadas (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile, 2021). El resultado de este proceso de asesoría fue la consolidación de una estrategia nacional que define tres pilares fundamentales: (1) factores habilitantes, (2) desarrollo y adopción de IA, (3) ética, aspectos regulatorios e impactos socioeconómicos. La estrategia chilena crea políticas destinadas a la formación y el desarrollo de capacidades, seleccionando instrumentos financieros para apoyar la investigación y el desarrollo de la IA, las inversiones en infraestructura de comunicaciones e Internet. Además, prevé la revisión de gobierno abierto favoreciendo el intercambio de datos para el desarrollo de aplicaciones al tiempo que indica la prioridad de una ley de protección de datos personales. La estrategia chilena introduce una serie de lineamientos regulatorios, especialmente acerca de algoritmos. A pesar de la situación de inestabilidad, el gobierno puede diseñar la política de IA y producir un *paquete* (Howlett & Rayner, 2013) de las acciones en las que la elección de los instrumentos se calibra técnicamente, con respeto sobre las oportunidades de participación de la sociedad y las disposiciones legales en un modelo *bottom-up*. En el caso chileno, las situaciones de desarrollo de políticas de IA responden a la elección de nuevos instrumentos de política congruentes con acciones de reforma, lo cual reestructura la política tecnológica.

A su vez, Uruguay tiene la posición de liderazgo en IA (Oxford Insights, 2020) y gobierno digital en América Latina (OCDE, 2019c). La Constitución uruguaya apoya un gobierno pluralista con modos de gobernanza no jerárquicos, con la exigencia de una constante negociación y construcción de coaliciones. En 2019 el gobierno uruguayo aprobó la estrategia nacional de IA, y delegó a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) la política de IA². AGESIC tiene una estructura de financiamiento técnico y la capacidad para construir cooperación con universidades y centros de investigación para el desarrollo de IA. Además, produce inteligencia de políticas para hacer puntos de referencia, carteras y estrategias. Las disposiciones legales son de abajo

² AGESIC fue creada en 2005 y recibió una delegación del gobierno uruguayo para crear un ecosistema de innovación en el gobierno.

hacia arriba, de manera que involucra a los diversos actores en el diseño de la política (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, 2020). Las condiciones de un Estado de derecho efectivo brindan oportunidades para que AGESIC establezca una política de datos que favorezca el uso de datos gubernamentales para la creación de aplicaciones de IA y la implementación de proyectos basados en un ecosistema de innovación riguroso y bien institucionalizado. La política de IA en Uruguay representa una situación de diseño efectiva porque mantiene las condiciones institucionales necesarias para diseñar la política en una dinámica de «parqueo» (Howlett & Rayner, 2013). En este caso, las situaciones de acción en la política de IA responden al modo de trabajo y gobernanza de AGESIC, lo cual aumenta la combinación de políticas en el sistema de innovación.

Respecto a la Argentina, el país inició los instrumentos para la política de IA en 2017 con la Ley de Emprendedores, con el objetivo de crear facilitadores para la política tecnológica. En 2019, el gobierno argentino, al finalizar la administración de Macri, aprobó el Plan Nacional de Inteligencia Artificial como parte de la Agenda Digital Argentina 2030. La estrategia argentina representa una política ambiciosa de innovación tecnológica, con apoyo financiero para la investigación y el desarrollo de la IA, la creación de centros de excelencia en IA, financiamiento del emprendimiento, capacitación y desarrollo de capacidades. Además, esta estrategia presenta preocupaciones regulatorias sobre la protección de datos, la constitución de estándares y lineamientos para la conversión digital. El contexto institucional del gobierno argentino delega demasiado poder distributivo al presidente de la República, lo que crea dinámicas jerárquicas, a menudo basadas en la patronaje y el clientelismo (Wigell, 2017). Esta característica institucional hace que el diseño de la política pueda volverse en «bricolaje», sujeto a incertidumbres y cambios. La Argentina está analizando actualmente la integración del Plan Nacional en un nuevo diseño de política para la industria 4.0, en línea con la estrategia adoptada por la nueva presidencia de Alberto Fernández. La política de IA Argentina está sujeta a situaciones de «bricolaje» debido a la interacción entre un modo de gobernanza jerárquica y un sistema político pluralista.

3. Resultados y discusión

La política de IA en América Latina comprende diferentes espacios de diseño relacionados con distintos arreglos institucionales entre los casos analizados. Las/os diseñadoras/es de la política seleccionan y calibran los instrumentos, definen objetivos y los conectan con los cambios previstos en el comportamiento de la población-objetivo. Esta dinámica institucional define fronteras, incorpora ideas e intereses, define los actores y parámetros de acción colectiva que darán forma a la política de IA. Los resultados del artículo indican que, entre los seis casos analizados, la dinámica del diseño de políticas produce diferentes enfoques e indica situaciones de diseño y no diseño.

Cuadro 3. Principales características del diseño de políticas de IA en América Latina

Países	Tipos de diseño
Argentina	«Bricolaje»
Brasil	No diseño motivado por la ideología
Chile	Diseño eficaz por paquete
Colombia	Aprendizaje adaptativo motivado por modos de gobernanza
México	Aprendizaje adaptativo motivado por modos de gobernanza
Uruguay	Diseño eficaz mediante «parqueo»

Fuente: elaboración propia

Los casos seleccionados tienen diferentes dinámicas políticas. Un primer punto se refiere a cuánto interfiere o no el populismo como dinámica política en el diseño de políticas. El populismo es un concepto controvertido y, dependiendo del enfoque, puede tener impactos negativos en la actividad de la burocracia o producir una inclusión que rompa un aspecto tecnocrático de las políticas (Peters & Pierre, 2020).

En el análisis de los casos, esta variable presenta diferentes resultados en la dinámica del diseño de políticas. Si bien el caso de Brasil representa una situación ajena al diseño de la política de IA, México y Colombia exhiben resultados interesantes, incluidos los resultados explicados en términos de implementación de IA (Oxford Insights, 2020). Estos dos países se benefician de la política global. Incluso si los presidentes exhiben un comportamiento populista, los modos de gobernanza no jerárquicos, que vinculan mercados y redes, pueden contener posiciones más discrecionales y de arriba hacia abajo en la política pública. Las/os diseñadoras/es pueden trabajar de forma autónoma para elegir y calibrar instrumentos de forma técnica y compartida con diferentes partes interesadas. En el caso de Brasil, cuando los gobiernos populistas se combinan con un modo de gobernanza jerárquica y con tendencias de centralización, la tendencia al no diseño se amplifica porque las opciones tienden a ser más incrementales, fluidas y neutrales, y responden a contextos de incertidumbre.

Tal como se diseñó en Brasil, la política de IA genera restricciones para la participación de las partes interesadas, refuerza los mensajes ambiguos y no produce cambios efectivos en el *statu quo*. Como resultado, en Brasil, las iniciativas de políticas de IA son escasas, descoordinadas y con la aplicación de combinaciones de instrumentos sin efecto sobre la producción de resultados. Este es un caso interesante de no diseño porque el problema no es la capacidad instalada de investigación y desarrollo de IA, ni la capacidad técnica y analítica de la burocracia³. El problema de la política de IA ajena al diseño refuerza que el diseño institucional crea situaciones de acción que avergüenzan a los actores, y limita la innovación y el emprendimiento. Las situaciones de no diseño para la inteligencia artificial reproducen la dependencia de la trayectoria que es difícil de romper, lo que a menudo requiere coyunturas críticas para que los cambios sean posibles.

³ En América Latina, Brasil tiene una burocracia weberiana profesional, mientras que otros países de la región tienen dificultades para profesionalizar el servicio público. Este argumento refuerza el punto en el que analizar el diseño de políticas en términos de *stock* de capacidad puede presentar situaciones empíricas inconsistentes. Las capacidades estatales para el trabajo de políticas dependen de factores de calificación —administrativos, operativos, políticos y analíticos—, pero también dependen de factores institucionales de motivación y compromiso de la burocracia en las políticas (Filgueiras *et al.*, 2020).

Por otro lado, en los países que combinan gobiernos pluralistas con modos de gobernanza no jerárquicos, como Chile y Uruguay, pueden producirse situaciones de «parcheo» o «paquetes» en la política de IA. Chile movilizó capacidades técnicas y operativas para diseñar una política con objetivos ambiciosos sobre inteligencia artificial, involucró universidades y centros de investigación, y se benefició de la diplomacia científica. La dinámica del diseño de políticas en este país empaqueta el modo de gobernanza, reestructura la combinación de políticas y agrega nuevas herramientas para ampliar los resultados y cambiar el marco de política institucional. Por otro lado, Uruguay presenta un caso interesante de «parcheo», en el que el cambio institucional utilizado para fortalecer la política de IA responde a la reestructuración de la combinación de políticas con el agregado de nuevos objetivos y funciones en la política. En ambos casos, la idea de transformación digital y la participación de los actores motivan diseños efectivos, lo que reproduce oportunidades abiertas con la adopción de inteligencia artificial en gobiernos e industria.

En el caso de la Argentina —donde los modos de gobernanza son jerárquicos a pesar de los gobiernos pluralistas—, la tendencia es que las políticas representen situaciones de «bricolaje» motivadas por incertidumbres políticas. Los instrumentos de política existentes se revisan y reorganizan con base en evaluaciones políticas o ideológicas, de manera que se producen diseños inconsistentes o incoherentes o, incluso, situaciones contradictorias. El caso argentino representa un punto interesante para el análisis de la política de IA, donde una política luego diseñada se revisa, y se le agregan instrumentos y funciones de manera coherente o incongruente.

4. Conclusiones

Los resultados de este artículo reiteran que el diseño de políticas no es una actividad racionalista en la que las/os diseñadoras/es conectan instrumentos y objetivos para producir resultados. El diseño de políticas es una actividad dinámica en la que las/os diseñadoras/es eligen y calibran constantemente instrumentos que responden a las dinámicas que surgen en los espacios de diseño (Howlett & Capano, 2020; Capano, 2017). El diseño de la política es una actividad política (Peters, 2018), y responde a situaciones de acción relacionadas con las condiciones del régimen político y los modos de gobernanza que estructuran la política pública. El diseño de políticas también incluye aprender y usar evidencia para respaldar las políticas (Radaelli & Dunlop, 2013).

La política de inteligencia artificial es un campo emergente de estudios en políticas públicas que responde a una presencia cada vez mayor de este tipo de tecnologías en la vida cotidiana de la sociedad. Este tipo de política trasciende los límites de la política tecnológica, al comprender el desarrollo y la adopción de tecnologías en una perspectiva de resolución de problemas, y la construcción de marcos regulatorios, éticos y políticos. La perspectiva de diseño de políticas puede contribuir al análisis de la política de IA mediante la identificación de las diferentes dinámicas y la producción de conocimientos orientados a informar el enfoque y el objetivo de la política; la selección de instrumentos; la provisión de marcos normativos; la identificación de la población-objetivo; y la conexiones que permiten predecir los resultados de las políticas y sus impactos en la sociedad.

Los resultados del análisis de la política de IA en América Latina indican el número de direcciones para futuras investigaciones en el diseño de políticas relacionadas con los contextos institucionales, donde las dinámicas del régimen político interactúan con los modos de gobernanza. Tres posibles temas para futuras investigaciones de la siguiente manera:

- ¿Cómo pueden las ideas cimentar diseños de políticas de IA coherentes y consistentes, y crear motivadores que activen la capacidad de los diseñadores para desarrollar modos de gobernanza que mejoren el despliegue de tecnologías de IA en la sociedad?

- ¿Cómo los significados de urgencia agregan restricciones de tiempo a la acción de las/os diseñadoras/es debido a la presencia y penetración de las tecnologías de IA en la sociedad?
- ¿Cómo movilizan las/os diseñadoras/es de políticas de IA la evidencia y el conocimiento para respaldar las políticas de transformación digital?

En conclusión, dado que la política de inteligencia artificial es objeto de disputa política, la formulación de *insights* y recomendaciones debe observar las dinámicas institucionales que crean los espacios de diseño. Las políticas con el objetivo de favorecer el desarrollo de tecnologías de IA, entregar una transformación digital robusta y constituir los marcos regulatorios adecuados para hacer frente a la IA, deben observar situaciones de diseño y no diseño, y relacionar la dinámica del régimen político asociado a los modos de gobernanza. El análisis de la política de IA a través del diseño permitiría comprender los factores causales del éxito o el fracaso de la política, cómo las/os diseñadoras/es pueden crear diferentes tipos de diseño y cómo pueden producir mejores o peores resultados.

Referencias bibliográficas

- Acciai, C. (2021). The politics of research and innovation: understanding instrument choices in complex governance environments – the case of France and Italy. *Research Policy*, 50(9), 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104254>
- Alberts, S., Dávila, M. & Valenzuela, A. (2021). Modernizing the state to strengthen democracy: public sector reforms in Chile. En B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (Eds.), *The emerald handbook of public administration in Latin America* (pp. 81-114). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201005>
- Allen, J. R. & Husain, A. (3 de noviembre de 2017). The next space race is artificial intelligence. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/11/03/the-next-space-race-is-artificial-intelligence-and-america-is-losing-to-china/>

- Ames, B. (1987). *Political survival. Politicians and public policy in Latin America*. University of California Press.
- Arkin, R. C., Kaelbling, L., Russell, S. J., Sadigh, D., Scharre, P., Selman, B. & Walsh, T. (21 de octubre de 2019). A path towards reasonable autonomous weapons regulation. *IEEE Spectrum*. <https://spectrum.ieee.org/automaton/robotics/artificial-intelligence/a-path-towards-reasonable-autonomous-weapons-regulation>
- Arretche, M. (2013). Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 133-150. <https://doi.org/10.1177%2F1866802X1300500205>
- Béland, D. (2019). *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Cambridge University Press.
- Bersch, K. (2019). *When democracy deliver. Governance reform in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108559638>
- Brinks, D., Murillo, M. V. & Levitsky, S. (2019). *Understanding institutional weakness*. Cambridge University Press.
- Calvo, E. & Murillo, M. V. (2013). When parties meet voters: assessing political linkages through partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882. <https://doi.org/10.1177%2F0010414012463882>
- Capano, G. (2017). Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands. *Higher Education*, 75, 675-694. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0158-5>
- Coronado, S. (2019). Rights in the time of populism: land and institutional change amid the reemergence of right-wing authoritarianism in Colombia. *Land*, 8(8), 1-20. <https://doi.org/10.3390/land8080119>
- Dai, X. (2020). Enforcing law and norms for good citizens: one view of China's social credit system project. *Development*, 63, 38-43. <https://doi.org/10.1057/s41301-020-00244-2>
- De la Torre, C. (2016). Populism and the politics of extraordinary in Latin America. *Journal of Political Ideologies*, 21(2), 121-139. <https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1150137>
- De Nardis, L. (2014). *The global war for internet governance*. Yale University Press.
- Domingos, P. (2015). *The master algorithm. How the quest for ultimate machine learning will remake our world*. Basic Books.

- Donahoe, E. & Metzger, M. M. (2019). Artificial intelligence and human rights. *Journal of Democracy*, 30(2), 115-126. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0029>
- Dosi, G. (1982). Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, 11(3), 147-162. [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(82\)90016-6](https://doi.org/10.1016/0048-7333(82)90016-6)
- Dryzek, J. S. (2013). *The politics of earth. Environmental discourses*. Oxford University Press.
- Edler, J., Cunningham, P., Gök, A. & Shapira, P. (2016). *Handbook of innovation policy impact*. Edward Elgar Publishing.
- Edquist, C. & Borrás, S. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(8), 1513-1522. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.03.002>
- Filgueiras, F. (2021). New pythias of public administration: ambiguity and choice in AY systems as challenges for governance. *AI & Society*, 36, 1-14. <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01201-4>
- Filgueiras, F., Koga, N. & Viana, R. (2020). State capacities and policy work in brazilian civil service. *Revista de Sociologia e Política*, 28(74), 1-22. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>
- Gidron, N. & Hall, P. A. (2019). Populism as a problem of social integration. *Comparative Political Studies*, 53(7), 1027-1059. <https://doi.org/10.1177/0010414019879947>
- Grindle, M. (2011). Governance reform: the new analytics of next steps. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(3), 415-418. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01540.x>
- Howlett, M. P. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. Routledge.
- Howlett, M. P. (2014). From old to new policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 197-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M. P. (2019). *Designing public policies. Principles and instruments*. Routledge.
- Howlett, M. P. & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: towards a spectrum of policyf types. *Politics and Governance*, 2(2), 57-71. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>

- Howlett, M. P. & Capano, G. (2020). The knows and unknowns of policy instruments analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *Sage Open*, 10(1), 1-13. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Howlett, M. P., Mukherjee, I. & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Howlett, M. P. & Rayner, J. (2013). Patching vs. packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>
- Howlett, M. P. (2009). Governance modes, policy regimes, and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Hunter, W. & Power, T. (2019). Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. *Journal of Democracy*, 30(1), 68-82. <http://doi.org/10.1353/jod.2019.0005>
- Karl, T. (1990). Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1), 1-21.
- Keohane, R. & Nye, J. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94.
- Lacey, N. (2019). Populism and the rule of law. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, 79-96. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101518-042919>
- Lanzaro, J. (2004). Foundations of pluralist democracy and political structure of the state in Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 103-135. http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892006000100002
- Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2014). Building institutions in weak foundations: lessons from Latin America. En D. Brinks, M. Leiras & S. Mainwaring (Eds.), *Reflections on uneven democracies. The legacy of Guillermo O'Donnell*. John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2005). Latin America democratization since 1978: democratic transitions, breakdowns, and erosions. En F. Hagopian & S. Mainwaring (Eds.), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge University Press.

- Mainwaring, S. & Scully, T. (2008). Latin America. Eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, 19(3), 113-127. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0001>
- Malerba, F. & Orsenigo, L. (1997). Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities. *Industrial and Corporate Change*, 6(1), 83-117. <https://doi.org/10.1093/icc/6.1.83>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2009). The logic of appropriateness. En R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- May, P. J. & Jochim, A. E. (2013). Policy regime perspectives: policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426-452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>
- Mergel, I., Edelman, N. & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from Experts Interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Mueller, M. L. (2010). *Networks and states. The global politics of internet governance*. MIT Press.
- Newman, J. & Nurfazia, M. W. (2020). Policy design, non-design, and anti-design: the regulation of e-cigarettes in India. *Policy Studies*, 42. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708887>
- Nye, J. S. (2014). *The regime complex for managing global cyber activities (paper series no. 1)*. Global Commission on Internet Governance. https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf
- O'Donnell, G., Schmitter, P. & Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule. Latin America*. John Hopkins University Press.
- Oszlak, O. (2021). *Reforma y modernización del Estado en América Latina. Tendencias y escenarios*. CLAD.
- Peneder, M. (2010). *Technological regimes and the variety of innovation behaviour. Creating integrated taxonomies of firms and sectors* (WIFO Working Papers n° 362). Austrian Institute of Economic Research.
- Peters, B. G. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2020). A typology of populism: understanding the different forms of populism and their implications. *Democratization*, 27, 928-946. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1751615>
- Pierson, P. (2004). *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

- Radaelli, C. M. & Dunlop, C. A. (2013). Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 923-940. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781832>
- Ramos, C., Milanese, A. & Ibarra, D. G. (2021). Public Administration in Uruguay: Modernization in slow motion. En B. G. Peters, C. A. Tercedor & C. Ramos (eds.), *The emerald handbook of public administration in Latin America* (pp. 229-258). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201010>
- Renteria, C. y Arellano-Gault, D. 2021. ¿Cómo interpreta y enfrenta un gobierno populista una crisis de salud? Evidencia de la respuesta populista mexicana a la COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 55(1), 180-196. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200524>
- Rip, A. & Kemp, R. (1998). Technological change. En S. Rayner & E. L. Malone (Eds.), *Human choice and climate change: Vol. II, Resources and technology* (pp. 327-399). Batelle Press.
- Roberts, H., Cowls, J., Morley, J., Taddeo, M., Wang, V. & Floridi, L. (2021). The chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation. *AI & Society*, 36(1), 59-77. <https://doi.org/10.1007/s00146-020-00992-2>
- Roberts, K. (2006). Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America. *Comparative Politics*, 38(2), 127-148. <https://doi.org/10.2307/20433986>
- Rockman, B. (2019). Bureaucracy between populism and technocracy. *Administration & Society*, 51(10), 1546-1575. <https://doi.org/10.1177/0095399719874758>
- Russell, S. J. (2019). *Human compatible. Artificial intelligence and the problem of control*. Viking.
- Schmitter, P. (1992). The consolidation of democracy and the representation of social groups. *American Behavioral Scientist*, 35(4/5), 422-449.
- Schneider, B. R. (2015). The developmental state in Brazil: comparative and historical oerspectives. *Revista de Economía Política*, 35(1), 114-32.
- Treib, O., Bähr, H. & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>

- Urbinati, N. (2019). Political theory of populism. *Annual Review of Political Science*, 22, 111-127. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070753>
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: a review and a research agenda. *Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>
- Whittingham, M. V. (2021). Colombia: public administration in the midst of uncertainty. En B. G. Peters, C. A. Tercedor & C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 115-145). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201006>
- Wigell, M. (2017). Political effects of welfare pluralism: comparative evidence from Argentina and Chile. *World Development*, 95, 27-42. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.020>
- Zurbriggen, C. (2014). Governance a Latin America perspective. *Policy & Society*, 33(4), 345-360. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.004>

Documentos

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (2019). Plan de Gobierno Digital Uruguay 2020. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/plan-de-gobierno-digital-uruguay-2020>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile (2021). Política Nacional de Inteligencia Artificial. https://www.minciencia.gob.cl/legacy-files/borrador_politica_nacional_de_ia.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (8 de octubre de 2020). *Carta iberoamericana para innovación en la gestión pública*. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Coalición IA2030Mx (2020). *Agenda Nacional Mexicana de Inteligencia Artificial*. https://36dc704c-0d61-4da0-87fa-917581cbce16.filesusr.com/ugd/7be025_6f45f669e2fa4910b32671a001074987.pdf

- Colombia (2019). Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
- Gómez Mont, C., May Del Pozo, C., Martínez Pinto, C. & Martín del Campo Alcocer, M. V. (2020). *Artificial intelligence for social good in Latin America and the Caribbean: the regional landscape and 12 country snapshots*. IADB, C MINDS. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Artificial-Intelligence-for-Social-Good-in-Latin-America-and-the-Caribbean-The-Regional-Landscape-and-12-Country-Snapshots.pdf>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de Brasil (2021). Estratégias Brasileira de Inteligência Artificial. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf
- Oxford Insights (2020). *Government AI readiness index*. Oxford University, IDRC/CRDI. <https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/5f7747f29ca3c20ecb598f7c/1601653137399/AI+Readiness+Report.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019a). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019b). *AI in society*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/publications/artificial-intelligence-in-society-eeedfee77-en.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019c). *Digital government index*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm#:~:text=The%20Digital%20Government%20Index%202019,across%20OECD%20Member%20and%20key>
- Presidencia de la Nación Argentina (2019). Plan Nacional para Inteligencia Artificial. <https://ia-latam.com/wp-content/uploads/2020/09/Plan-Nacional-de-Inteligencia-Artificial.pdf>

Cómo citar este artículo

Filgueiras, F. (2021). Diseño de políticas de inteligencia artificial, modos de gobernanza y regímenes políticos. Comparar espacios de diseño en América Latina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 13-45.

Fecha de recepción 05/2021 | Fecha de aprobación 07/2021

Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel

Por *Oswaldo Pinochet Cifuentes**

Resumen

Esta investigación se enmarca dentro de la participación ciudadana en la gestión pública local que, a nivel de gobernanza de Chile, se encontraría en un bajo nivel. Específicamente, lo que se busca es analizar cuál es el estado de la participación ciudadana en el caso de la comuna de Pudahuel.

Para cumplir con lo mencionado, se establecen tres áreas de análisis: aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local; nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel; y efectos e impactos por no contar con un alto nivel de participación. Mediante la aplicación de entrevistas a actores clave, y la revisión bibliográfica y documental, se obtienen resultados que dan cuenta de las múltiples particularidades de la comuna.

Dentro de los principales, se destacan la disponibilidad de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa, el conocimiento de tres de estos y la utilización de forma efectiva de solo dos por parte de las/os habitantes de Pudahuel; la existencia de un nivel de participación medio-bajo en la comuna; y los posibles efectos o impactos como la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del Municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos.

Finalmente, una reflexión general es que el caso de Pudahuel se enmarca dentro de la situación generalizada de un bajo nivel de participación ciudadana, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo. Es decir, está en un punto de transición desde su histórico nivel bajo hacia un nivel medio que, de consolidarse, le permitirá potenciar la calidad de la democracia local y el desarrollo comunitario en sus múltiples ámbitos.

* Universidad de Chile. Servicio Nacional del Consumidor de Chile.

osvaldo.pinochet@uchile.cl

<https://orcid.org/0000-0001-9543-9195>

Con todo, se sugieren tres propuestas orientadas al avance de la comuna hacia un alto nivel de participación en el mediano o largo plazo: la creación de un Departamento o Unidad de Participación Ciudadana en la Municipalidad de Pudahuel, el diseño e implementación de una campaña de difusión integral, y el fortalecimiento de la transparencia activa y pasiva del Municipio.

Palabras clave

Participación ciudadana, gestión pública, comuna, municipalidad, ciudadanía.

Abstract

This research is part of citizen participation in local public management that, at the country's governance level, would be at a low one. Specifically, what is sought is to analyze the case of the commune of Pudahuel, studying the state of citizen participation in it.

To comply with the aforementioned, three areas of analysis are established: Application, knowledge and use of local citizen participation mechanisms; Level of citizen participation in the commune of Pudahuel; and Effects and Impacts of not having a high level of local citizen participation. In which, through the application of interviews to key actors and the bibliographic and documentary review, results are obtained that account for the multiple particularities of the Pudahuel commune.

Among the main results, the availability of most of the citizen participation mechanisms established in the regulations, the knowledge of three of these and the effective use of only two mechanisms by the inhabitants of Pudahuel stand out; the existence of a medium-low level of participation in the commune; and the possible generation of effects and/or impacts such as citizen misinformation, unilateral decision-making by the Municipality, the scarcity of municipal projects and the waste of public resources.

Finally, a general reflection is that the case of the commune of Pudahuel is framed within the general situation of a low level of citizen participation, with the singularity that the commune is on the limit between a medium and low level of

participation, that is to say, it is at a point of transition from its historically low level to a medium level that, if consolidated, will allow it to enhance the quality of local democracy and community development in its many spheres.

Three proposals are suggested aimed at advancing the commune towards a high level of participation in the medium or long term: the creation of a Department or Unit of Citizen Participation in the Municipality of Pudahuel, the design and implementation of a comprehensive dissemination campaign, and the strengthening of the active and passive transparency of the Municipality.

Key words

Citizen participation, public management, commune, municipality, citizenship.

1. Introducción

A nivel mundial, las diversas sociedades se están enfrentando al surgimiento de paradigmas y enfoques que propugnan el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ya no basta con que el Estado se haga cargo por sí solo de la conducción de la sociedad, sino que se vuelve trascendental que la sociedad civil tome parte de las acciones gubernamentales, con el fin de que se responda de manera efectiva a las demandas y necesidades reales de las personas. Así lo plantea Aguilar Villanueva (2006) al señalar que, desde fines del siglo xx, muchos Estados han adoptado el modelo de gobernanza, entendido como un cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, donde los actores no gubernamentales tienen mayor decisión e influencia en las políticas públicas.

En este marco, un nuevo desafío para la administración del Estado es fomentar la participación ciudadana, concepto crucial que ha sido ampliamente estudiado. Un tipo destacable de participación es lo aplicado en la gestión pública de los gobiernos, debido a que en este ámbito logra reflejarse el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas, programas y proyectos públicos. Ahora bien, un análisis particularizado de la temática y sus elementos fundamentales debiese apuntar al espacio donde la ciudadanía tiene un vínculo más directo con el Estado, esto es:

la participación ciudadana en la gestión pública local. En general, puede entenderse como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009, pp. 3-4).

Así, un caso relevante de estudiar es una comuna como la de Pudahuel dado que, a pesar de la orientación de este Municipio hacia la participación ciudadana —lo cual queda de manifiesto en su concepción de participación, en las indicaciones de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad y en la aplicación de distintos mecanismos con ese fin—, en los últimos años se ha observado un bajo nivel de involucramiento de la ciudadanía. Esto genera una motivación por investigar el tema, basada en las falencias que presenta un fenómeno que, si bien se aplica a un caso particular, es transversal en la Administración Pública, razón por la cual es de vital importancia identificar causas, efectos y mejoras en pos del bien común.

2. Diseño metodológico

2.1 Presentación del problema de investigación

En el último tiempo, la participación ciudadana ha sido ampliamente impulsada por los distintos gobiernos de turno en Chile. Este hecho puede verse reflejado en la publicación de la Ley 20.500 (sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública) en 2011 y en distintas iniciativas para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos.

No obstante, se puede observar un bajo nivel de participación de las/os ciudadanas/os en la gestión pública, tanto a nivel nacional como local. Este último ámbito es de particular relevancia, ya que en el nivel municipal es donde existe mayor proximidad e identificación de la ciudadanía con la gestión pública, lo cual refleja de mejor forma la situación planteada.

2.2 Pregunta de investigación

Considerando el problema planteado, la pregunta que guía la investigación es: ¿cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel?

2.3 Objetivo de la investigación

El objetivo general es analizar el estado actual y las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel.

2.4 Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de datos se recurre a distintos tipos de fuentes, a saber:

- FUENTE PRIMARIA: entrevistas a actores clave, presenciales y semiestructuradas. La cantidad de entrevistas son seis, de las cuales tres son realizadas a dirigentes vecinales de la comuna y tres a funcionarios o autoridades municipales vinculadas al ámbito de la participación ciudadana.
- FUENTE SECUNDARIA: revisión bibliográfica y documental.

3. Análisis y resultados de la investigación

3.1 Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local

En sintonía con la normativa sobre participación ciudadana, los mecanismos para su concreción constituyen un factor determinante, puesto que son los medios a través de los cuales la comunidad puede involucrarse e influir en la gestión pública local.

Desde la perspectiva municipal, se observa el cumplimiento de la normativa (Ley 20.500 y Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel), donde los instrumentos que se han implementado mayormente en el último tiempo son: el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, la oficina de partes, las mesas territoriales, los presupuestos participativos y el acceso a la información pública.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las/os habitantes de la comuna de Pudahuel, se constata que los más conocidos son las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes. Esta es una cantidad relativamente menor si se considera que son ocho los instrumentos de participación establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel, lo que es una realidad desalentadora si ahora se busca analizar su utilización efectiva en la comuna.

Por último, es necesario destacar que no solo basta con que el Municipio ponga a disposición de la ciudadanía distintos mecanismos de participación y que las personas los conozcan, sino que es esencial que estos sean utilizados por sus habitantes. Así, en el caso de la comuna, los instrumentos más empleados son las mesas territoriales y los presupuestos participativos.

Así, si bien en Pudahuel se encuentran disponibles la mayoría de los dispositivos de participación ciudadana establecidos en la normativa, se conocen principalmente tres de estos, pero solo dos son utilizados efectivamente por parte de las/os habitantes.

3.2 Nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel

Un punto crucial de esta investigación es lograr determinar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel. Para lograrlo, es necesario considerar todos los elementos abordados hasta el momento y también la opinión de los actores clave en este ámbito.

En este sentido, la mayoría de los actores clave de la comuna considera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local se encuentra en un

nivel medio. Cabe mencionar un punto en común en sus declaraciones: gran parte de las personas se involucra esporádicamente cuando se trata de asuntos que solo le afectan de forma directa. En este sentido, se observa que los mecanismos de participación ciudadana serían utilizados por un pequeño grupo de personas, lo que afecta directamente al nivel de involucramiento de toda la comuna.

De esta manera, se establece que el nivel de participación ciudadana en Pedahuel es medio-bajo, caracterizado por el involucramiento de una reducida cantidad de personas, por la existencia mayoritaria de mecanismos de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales más bien *unidireccionales*.

3.3 Efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local

Dado el estado actual de la participación ciudadana en Pudahuel y, especialmente, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe explorar los efectos e impactos, tanto para la comunidad como para el Municipio, de que la comuna no presente un alto nivel de involucramiento. Entre ellos, se encuentran la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del Municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos (administrados por la Municipalidad).

Ahora bien, si se consideran los efectos como las implicancias o resultados directos (corto plazo), y los impactos como las consecuencias de los efectos (largo plazo), pueden evidenciarse diversos efectos e impactos a partir de las percepciones de los actores clave y de los antecedentes abordados durante la investigación.

Así, pueden considerarse como efectos: una desinformación en dos dimensiones, por parte del Municipio al no tener antecedentes suficientes sobre las necesidades y demandas de la ciudadanía, y por parte de esta última al no contar con la información de los programas, proyectos y diversas iniciativas de la Municipalidad; pérdida de algunos beneficios u oportunidades que el Municipio pone a disposición de la comunidad, producto de la desinformación ciudadana;

disminución o eliminación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana local al no ser utilizados; toma de decisiones importantes para la comuna realizadas por un pequeño grupo de personas, es decir, aquellas que participan; un debilitamiento de las organizaciones comunitarias, por tener menos incidencia en la gestión pública local; y una inversión deficiente del presupuesto municipal, ante el desconocimiento de las prioridades de la ciudadanía.

Por otra parte, como impactos pueden estimarse: una disminución de la legitimidad, dado el alto poder y discrecionalidad del Municipio que no cuenta con una contraparte ciudadana mayoritaria que sea vigilante, colaboradora y cocreadora; un estancamiento del desarrollo de la comuna, generado por la escasez de propuestas ciudadanas y de iniciativas municipales; y —vinculado con el problema central de investigación— un deterioro de la calidad de la democracia comunal, como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local.

En definitiva, que la comuna de Pudahuel no cuente con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local representa, claramente, una situación de riesgo; pero, a la vez, plantea un desafío para generar las condiciones necesarias con las que se logre superar el estado actual y se continúe con el progreso general que ha tenido la comuna en los últimos años.

4. Conclusiones

La participación ciudadana se ha vuelto un factor determinante para las administraciones públicas de los países, donde el éxito de la gobernanza depende, en cierta medida, de la inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Este tipo de gestión, como plantea Kooiman (2004), debe apuntar a un gobierno interactivo o sociopolítico, donde tanto los actores públicos como privados persiguen resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales.

Específicamente, se vuelve crucial que el fenómeno de la participación ciudadana comience fomentándose a nivel local, puesto que es en esta área donde se da una relación más directa entre la comunidad y el Estado. Sin embargo, en el último

tiempo se ha observado que no se cuenta con un alto nivel de involucramiento de las/os ciudadanas/os en la gestión pública local del país, lo cual queda en evidencia en esta investigación sobre la comuna de Pudahuel.

En particular, si se estima el problema de investigación, una reflexión importante es que este caso se enmarca dentro de la situación planteada, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo de participación. Es decir, está en un punto de transición desde su histórico nivel bajo hacia un nivel medio que, de consolidarse, le permitirá potenciar la calidad de la democracia local y el desarrollo comunitario en sus múltiples ámbitos.

Considerando todos los aspectos abordados en la investigación, en especial las características del estado actual de la participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, es fundamental poder sugerir propuestas para la Municipalidad en el marco de la gobernanza, que puedan extrapolarse y considerarse como desafíos de la administración del Estado a nivel local.

En primer lugar, se estima la creación de un Departamento o Unidad de Participación Ciudadana que dependa de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), tal como lo tienen otras municipalidades del país. El rol principal de este Departamento o Unidad debiese estar enfocado en la interrelación del Municipio con las organizaciones comunitarias y vecinas/os de la comuna. Asimismo, asegurar el cumplimiento de la Ordenanza de Participación Ciudadana, impulsar la aplicación de los diversos mecanismos de involucramiento y mantener un trabajo coordinado con el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el Concejo Municipal y las demás entidades vinculadas a la participación ciudadana. En definitiva, se requiere de una nueva institucionalidad que pueda liderar y coordinar todas las iniciativas municipales en la materia.

En segundo lugar, se recomienda el diseño e implementación de una campaña de difusión en dos sentidos. Por un lado, enfocada en dar a conocer a la comunidad los distintos mecanismos de participación local disponibles, donde se conozcan las características de cada uno, la periodicidad, los requisitos para participar, etc. Por otro, orientada a incentivar la participación ciudadana en la comuna, principalmente de las/os jóvenes (que es el segmento menos participativo), y

exponer los beneficios que este involucramiento provee a la comunidad en su conjunto. Si bien es recomendable utilizar internet y las múltiples redes sociales para llegar a la mayoría de las/os habitantes, también debiesen existir medios físicos, presentes en los diversos barrios, para llegar a las personas que no tienen acceso a internet; además de la colaboración constante en este proceso de las organizaciones sociales, los adultos mayores y las mujeres de la comuna, ya que, al ser los segmentos más participativos, pueden tener una gran capacidad de cobertura y convocatoria.

Por último, se propone potenciar la transparencia activa y pasiva del Municipio, así como las cuentas públicas participativas, ya que es esencial que la ciudadanía pueda mantenerse informada de la gestión municipal con el fin de que se conozcan los avances —en las diversas áreas— de la comuna. Y, además, que se compruebe si su involucramiento, por medio de los mecanismos existentes, fue considerado para la toma de decisiones municipales; tendiéndose a una alineación de los intereses de la comunidad y de la Municipalidad.

Así, las tres propuestas planteadas apuntan a poder superar las debilidades que presenta la Municipalidad de Pudahuel en cuanto a la participación ciudadana, con el fin de fortalecer la administración municipal y el involucramiento de las/os habitantes de la comuna en la gestión pública local.

Esta temática es un área que aún no ha sido ampliamente estudiada en el país. Por ese motivo, esta investigación es una contribución para incentivar futuros estudios que logren evidenciar el estado real de la participación ciudadana en las diversas comunas y promover su constante progreso.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://n9.cl/eLdU>

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.
Ley 18.695 de 1988. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 29 de mayo de 1988.

Ley 20.500 de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. 4 de febrero de 2011.

Municipalidad de Pudahuel (2000). Ordenanza de Participación Ciudadana.

Municipalidad de Pudahuel (2011). Ordenanza de Participación Ciudadana.

Cómo citar este artículo

Pinochet Cifuentes, O. (2021). Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 47-57.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021

La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales

Por *José Luis Méndez Martínez**

Resumen

La planificación estratégica es una herramienta central en el proceso de toma de decisiones, tanto para la adopción e implementación de políticas como para su posterior evaluación. En este trabajo realizamos un pequeño análisis sobre sus antecedentes, para reflexionar posteriormente a partir de diferentes aportes que han completado esta concepción a lo largo del tiempo. Esto posee un impacto relevante no solo para el análisis de los procesos políticos sino para propia gestión pública en un mundo cada vez más cambiante, complejo e incierto.

Palabras clave

Planificación estratégica, gestión pública, sector público, políticas públicas, administración pública.

Abstract

The strategic planning is a central tool in the decision-making process, both for the adoption and implementation of policies and for their subsequent evaluation. In this work we carry out a small analysis of its antecedents, reflecting later on from different contributions that over time have completed this conception. This has a relevant impact not only for the analysis of political processes but also for public management in an increasingly changing, complex and uncertain world.

Key words

Strategic planning, public management, public sector, public policies, public administration.

* Profesor investigador del Colegio de México e investigador nacional Nivel III.

jlmendez@colmex.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2521-7874>

1. Introducción

El objetivo del este artículo es presentar el estado del arte y varias reflexiones generales sobre la planeación estratégica en el sector público, hasta cierto punto, a partir de algunas contribuciones propias. Para ello, se divide en tres partes: I. antecedentes; II. elementos generales de la planeación estratégica en el sector público; y III. tipos de entorno, de estrategia y algunas técnicas de análisis situacional. Por último, se ofrecen reflexiones finales y perspectivas, que incluyen algunas referencias a la planeación estratégica después de la pandemia por COVID-19.

2. Desarrollo

I. Antecedentes

En el siglo XX, la planeación estratégica se convirtió en un instrumento fundamental de las organizaciones alrededor del mundo. Si bien el concepto de estrategia se originó hace unos 3000 años, en el marco de la confrontación bélica (Freedman, 2016; Gaddis, 2019), a partir de este concepto se desarrollaron aplicaciones en otros ámbitos. En general, el término estrategia hace referencia a 1) la planeación en relación a una circunstancia compleja o difícil de una combinación específica de acciones y recursos; 2) orientada a mejorar la dotación de capacidades de un actor en relación con otros, ya sean individuos, grupos u organizaciones; 3) con el fin de lograr un objetivo general: desde ganar una batalla hasta introducir un producto en el mercado, resolver un problema estatal o proveer un bien público (Méndez, 2020). En este sentido, la planeación estratégica es la capacidad para obtener y usar adecuadamente la información para definir la naturaleza de un actor, sus objetivos y recursos, su circunstancia particular dentro de un cierto contexto y, en función de ello, especificar una estrategia de acción para alcanzar dichos objetivos.

Si bien la estrategia se relaciona con todos los aspectos anteriores, derivado del conocimiento militar, diversos autores han estudiado las formas específicas de manejo de los recursos existentes en una situación dada de manera de aumentar su potencia o efecto. En general, se han señalado varias dimensiones

importantes para lograr el aumento, por ejemplo: 1) la organización; esto es, la concentración de las fuerzas y los recursos propios y la división de las fuerzas y los recursos del adversario; el resguardo de los puntos o momentos débiles propios y la ofensiva en los puntos o momentos «nodales» y más débiles del adversario; 2) el posicionamiento, es decir, el conocimiento del terreno o entorno y la elección del mejor lugar posible para la acción; 3) la maniobra; esto es, la definición de la forma más productiva de acción o ataque (por la retaguardia, por el flanco, en «envoltura», entre otros), en esta dimensión, la sorpresa puede desempeñar un papel fundamental (en función del conocimiento previo de los planes del adversario y el ocultamiento de los propios, la realización de acciones que confundan al enemigo y debiliten su respuesta, entre otros); y 4) la ejecución, es decir, la capacidad de ejecución rápida y coordinada, así como la capacidad de adaptabilidad y ajuste.

En el siglo xx, la aplicación de la planeación estratégica primero pasó del ámbito militar al de la competencia empresarial, y más tarde al de la planeación organizacional. En términos generales, evolucionó en dos vertientes: la primera va de lo interno a lo externo, es decir, de la administración «científica» interna de las empresas o las organizaciones al análisis de su entorno; la segunda va de la planeación a la adaptación o el aprendizaje, es decir, de la aplicación rígida a la aplicación flexible de los planes y el énfasis en la adaptación y la ejecución.

Dos autores precursores de la planeación estratégica en la segunda mitad del siglo xx fueron Chandler (1962) y Ansoff (1965). Ellos se enfocaron en el estudio de la naturaleza y entorno de la empresa privada, y, entre otros planteamientos, subrayaron que para tener éxito, las metas, las acciones y los recursos de esta deben estar bien articulados. Más tarde se destacaría también que, en función de los productos y los mercados en que una empresa actúa como de sus «ventajas competitivas», esta debe definir un «vector de crecimiento» y un tipo de estrategia, por ejemplo, introducir un nuevo producto o ampliar la venta de uno ya existente. Porter (1980) fue uno de los principales popularizadores de la planeación estratégica en los años ochenta, al proponer desarrollar el análisis estratégico en función de ciertas fuerzas competitivas (como la amenaza de nuevos competidores o nuevos productos, el poder de compradores y proveedores, y el grado de competencia entre las empresas), sobre las que se puede seleccionar

una de varias estrategias posibles, como bajar costos y precios, modificar el «posicionamiento», es decir, la diferenciación del producto, enfocarse en la calidad del producto o en las necesidades de los clientes, entre otros.

Sin embargo, en el campo de la planeación estratégica también hubo diversos autores que la han criticado. Mintzberg (1994) fue uno de los primeros; él argumentó que aquella planeación no funciona porque asume que el cambio puede predecirse y porque los estrategias están generalmente desconectados de la operación. Para este autor, el desarrollo de la estrategia se convirtió en un rito formal. De esta posición crítica, posteriormente, derivaría la diferenciación entre los conceptos *planeación estratégica* y *gestión estratégica*.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, el campo de la planeación y gestión estratégicas se convertiría en una verdadera industria, con una infinidad de autores y conceptos que han llevado a que el término *estratégico* se haya desgastado bastante e incluso genere cierta desconfianza (con alguna razón). Con todo, es innegable que la actuación estratégica aún resulta fundamental para el éxito o el fracaso de las organizaciones y los gobiernos, por eso es un tema ineludible en el estudio y la práctica de las políticas públicas y la dirección organizacional.

II. Elementos generales de la planeación estratégica en el sector público

En el campo de las políticas públicas pueden tener cierta aplicación los conceptos sobre la estrategia desarrollados inicialmente en el campo militar y empresarial, dado que, en cierta medida, involucran la confrontación entre distintos líderes, partidos, poderes y regiones, entre otros. Así, la visión militar de la estrategia puede ayudar a elegir el ámbito, los recursos y el momento más adecuado para agendar, formular o implementar una decisión o un conjunto de decisiones en el ámbito público.

Existen organizaciones públicas o semipúblicas que, claramente, están en un entorno competitivo, como cuando las empresas públicas compiten con las privadas por la provisión de ciertos servicios (Hansen & Ferlie, 2016). Sin embargo, aun de las organizaciones de otro tipo de ambientes, como los

ministerios, pueden derivar lecciones estratégicas del campo empresarial o militar; por ejemplo, de manera parecida a cuando un ejército avanza en el campo de batalla, se puede identificar un punto (causa/lugar/actor) de un problema que haga que ese problema sea más fácilmente «resoluble» o «vencible», o el punto en que una acción sea más «impactante» o brinde más oportunidades de acción subsecuente, entre otras posibles aplicaciones.

No obstante, debe advertirse que la perspectiva que se ha adoptado en el campo militar o el empresarial puede llevar al error de visualizar la política, el gobierno o la administración pública solo como confrontación o competencia, cuando en estos ámbitos también se pueden (y en algunos casos se deben) involucrar procesos en los que solo por medio de la cooperación será posible resolver los problemas o proveer adecuadamente los bienes públicos. De esta manera, en lugar de los factores vinculados a la confrontación (como la sorpresa), pueden resultar más productivas las estrategias contrarias, es decir, las que promueven la acción colectiva basadas en la persuasión o en ciertos factores que generan certidumbre y confianza entre los actores, como la «reputación», el «señalamiento» o «la sombra del futuro» (Axelrod, 2006; Méndez, 2020).

En este sentido, la construcción de una reputación por medio de un comportamiento consistente y acorde con una «señalización» positiva y coherente –en la que en lugar de sorprender como se busca en la confrontación bélica, «se hace lo que se dice» de manera constante– puede promover la certidumbre, la confianza y la acción colectiva. Asimismo, países como los Estados Unidos o Canadá han mostrado que, cuando la posibilidad de interacciones futuras entre los actores se «proyecta» sobre sus interacciones presentes (gracias a la existencia en esos países de servicios profesionales de carrera), la coordinación y la cooperación se dan más naturalmente, incluso sin necesidad de instancias coordinadoras formales (Méndez, 2020).

Es importante tener en cuenta que en el ámbito gubernamental se actúa en un contexto institucional democrático-legal, donde pueden existir «adversarios» pero no «enemigos» (en sentido estricto). Además, puesto que los gobiernos u organizaciones tienen ideologías o posiciones que preceden al análisis estratégico, el objetivo puede no ser necesariamente «ganarle» a alguien, sino

más bien lograr que esas ideologías o posiciones, y sus manifestaciones en la política pública, se realicen. Así, como se sugirió, los programas gubernamentales tienen por objetivo obtener la mayor calidad y valor posibles en un determinado bien o servicio público, sin que necesariamente exista un competidor claro para el Estado.

En todo caso, en cualquiera de las situaciones mencionadas, la planeación estratégica de una organización sigue una secuencia de acciones. Sobre la base de algunos textos que han aplicado los conceptos de la planeación estratégica para la dirección de las organizaciones públicas (Nutt & Backoff, 1992; Bryson, 2011; Joyce, 2015), he definido nueve etapas:

1. DEFINICIÓN O ACUERDO SOBRE EL PROCEDIMIENTO: definición del grupo estratégico que coordinará la planeación estratégica, entorno y estrategia para el desarrollo de su proceso, elaboración de diagramas de flujo y cronogramas para su desarrollo.
2. DEFINICIÓN (MANTENIMIENTO O REVISIÓN) DE LA MISIÓN ORGANIZACIONAL: definición de principios/valores/fines últimos o permanentes de la organización y, en esa medida, de su naturaleza e identidad. Posiblemente, definición/revisión preliminar de la visión y objetivos.
3. ANÁLISIS SITUACIONAL: selección de técnicas de análisis situacional; recopilación y evaluación de la información; definición de la circunstancia estratégica (favorable, desfavorable o neutral); evaluación y discusión de la misma.
4. DEFINICIÓN O REVISIÓN DE LA VISIÓN: definición o revisión del objetivo general de la organización en el mediano o largo plazo y el posicionamiento a partir del análisis situacional (y, a veces, de la misión).
5. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS: establecimiento del «mapa» o «cascada» de objetivos de largo, mediano y corto plazo, así como de la gradación de su prioridad. Discusión y evaluación de definición, pertinencia, jerarquía y complementariedad de los objetivos en el mapa.
6. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS: análisis de opciones y establecimiento del conjunto y secuencia de acciones estratégicas que se ejecutarán para alcanzar los objetivos, a partir de las técnicas de análisis situacional que se hayan utilizado (estrategia

- ofensiva, defensiva o de continuidad). Definición de factores clave para el éxito de la ejecución (actores, momentos, etc.).
7. DEFINICIÓN DE LA MECÁNICA Y SECUENCIA ESPECÍFICAS DE LAS ACCIONES: definición de tipos y momentos de acciones, el uso de recursos y la relación con los actores involucrados. Evaluación de oportunidad y consistencia de mecánica y secuencia de acciones. Elaboración de diagramas de flujo y cronogramas para la ejecución de las acciones propuestas en la estrategia.
 8. ANÁLISIS DE SUPUESTOS/FACTORES CLAVE DE ÉXITO Y DE RIESGO: identificación de los factores esenciales y los riesgos existentes para la ejecución exitosa del plan. Proyecciones de escenarios o juegos estratégicos con actores involucrados.
 9. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE SEGUIMIENTO/ADAPTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN: definición de técnicas de seguimiento, como el cuadro de mando (*balanced scorecard*) o sistemas de semáforos, así como la elaboración previa de escenarios alternativos y planes de contingencia (planes B)¹.

Es preciso destacar que estas etapas de la planeación estratégica constituyen solo una guía que deberá adaptarse a cada situación, ya que no es un proceso lineal con un orden invariable; más bien, es un proceso de «avance y regreso» constante, pues cada paso involucra la evaluación de las acciones desarrolladas anteriormente y quizá su relaboración. Por ejemplo, si bien la visión y los objetivos se colocan aquí después del análisis situacional, en realidad cuando se realiza el análisis, esa visión y mapa ya se comienzan a discutir para analizar el grado en que se han logrado y por qué; y así, en función de ello, posteriormente revisarlos y ajustarlos.

Además, es importante advertir que desde hace algunas décadas se ha enfatizado en la diferencia entre los procesos de *planeación estratégica* y *gestión estratégica* (Poister, 2010); aunque ambos tipos de procesos tienden a fusionarse, la *planeación estratégica* alude principalmente al establecimiento de objetivos y cursos de acción, y la *gestión estratégica* se refiere, además, a la gestión de las personas, los recursos, los conflictos y las negociaciones, que son necesarios

¹ Esta es una versión revisada y ligeramente diferente a la publicada en Méndez (2020).

para la ejecución de un plan estratégico (Joyce, 2015). Mientras la primera está más sujeta a las guías formales, la segunda representa un ejercicio mucho más complejo y difícil. Por supuesto que la consecución exitosa de los objetivos de una organización requiere de ambas, pero por razones de espacio, en este artículo se hará foco en los temas de la estrategia relacionados con la planeación, aunque en las reflexiones finales se harán algunas referencias generales en torno a la gestión.

La literatura sobre *planeación estratégica* en el sector público es relativamente amplia. Aquí se mencionarán algunas de sus tendencias generales de manera muy esquemática. Bryson & George (2020) presentaron un panorama general de estas, y las dividen en *enfoques comprensivos* y *enfoques parciales*. Dentro de los *enfoques comprensivos* mencionan el *modelo de política pública de Harvard*², el del *incrementalismo lógico* y el de la *gestión de actores involucrados*, mientras que dentro de los *enfoques parciales* se encuentran los *enfoques de negociaciones estratégicas*, *gestión de asuntos estratégicos*, *planeación estratégica para la innovación*, *enfoques de contenido*, *enfoques de portafolio* y *análisis competitivo*.

En este artículo expondré el primero, que ha sido el más conocido y utilizado. Al presentar los nueve pasos ya expuse uno de sus elementos centrales, aunque mi versión presenta algunas diferencias respecto de las que señalan Bryson & George. El *modelo de política pública* también se concentra en los tipos de entorno, de estrategias y de técnicas de análisis situacional, por eso, en la siguiente sección, presentaré estos temas desde una perspectiva propia y con algunas modalidades particulares que he desarrollado en textos anteriores.

III. Tipos de entorno, de estrategia y algunas técnicas de análisis situacional

Como se ha señalado, para desarrollar adecuadamente una estrategia o planeación estratégica es necesario conocer el entorno. De una manera general, se pueden definir tres tipos básicos de entorno y de estrategia. Respecto al primero,

² Bryson & George lo llaman en este artículo *modelo de política pública de Harvard*, pero creemos que, en realidad, este enfoque tiene orígenes muy diversos. En la cuarta edición de su libro, Bryson presentó un esquema similar al que en ese entonces denominó *ciclo de cambio estratégico* (2011, pp. 41-80).

se puede hablar de un entorno *favorable*, *desfavorable* y *neutro*. Respecto de la segunda, es posible hablar de una estrategia *ofensiva* (de avance o crecimiento)³, una *defensiva* (de retroceso, repliegue o decrecimiento) y una *neutral* (de pausa o mantenimiento del estatus o posición). De manera esquemática, a partir de los tipos de entorno podríamos considerar los tipos de estrategia más convenientes; así, a un entorno *favorable* le correspondería una estrategia *ofensiva*; a un entorno *desfavorable*, una estrategia *defensiva*; y a un entorno *neutro*, una estrategia *neutral* (Méndez, 2020). Por supuesto, al momento de la acción, la vinculación entre entorno y estrategia puede ser más complicada y variable (por ejemplo, en ciertas circunstancias una estrategia *ofensiva* puede ser conveniente ante un entorno *desfavorable* o *neutro*), pero esta relación esquemática inicial da una idea del tipo de combinación que se puede establecer entre ambos.

A su vez, existen diversas técnicas de análisis situacional, sobre las que se puede definir el entorno o circunstancia de un actor. En este artículo describiré brevemente cinco de ellas: el *análisis FODA*, el *análisis de correlación de fuerzas*, el *análisis de riesgo*, los *diagramas de árbol* y el *análisis contingente de toma de decisiones* (también hay otras, como el *análisis PEST*). Aquí solo pretendo precisar un poco más qué son y ofrecer un primer panorama muy general de las técnicas de análisis situacional, pero debe advertirse que cada una involucra múltiples elementos adicionales a los ya señalados, que se pueden conocer al consultar la amplia bibliografía existente.

El *análisis FODA* consiste en una evaluación de los elementos centrales de la circunstancia de una organización, tanto internos (fortalezas y debilidades) como externos (amenazas y oportunidades). Considerando estos elementos, este análisis permite definir una situación estratégica, la cual de manera inicial se puede subdividir en tres tipos básicos. Cuando es *favorable*, las fortalezas superan las debilidades y las oportunidades superan las amenazas; cuando es *desfavorable* las debilidades superan las fortalezas y las amenazas superan las oportunidades,

³ Cabe destacar que en la estrategia *ofensiva* el crecimiento o avance puede ser tanto en sentido vertical («de expansión» al agregar funciones o entidades en los diversos niveles dentro de la misma organización, o «de avance» en el espacio o el tiempo), como en sentido horizontal (de «diversificación» al agregar funciones o entidades a los lados, esto es, en un mismo tipo de organización o nivel dentro de ella; o de «refuerzo» al aplicar acciones que fortalecen o preparan mejor proyectos planeados).

y cuando es *neutral* las fortalezas y las amenazas quedan empatadas, o bien se tiene una situación favorable en una dimensión y una desfavorable en la otra. Para definir una situación estratégica a partir de un *análisis FODA* se suelen desarrollar cuadros que enlistan las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y otorgan valores cuantitativos a cada una de ellas, con el fin de observar si la suma de puntos de todas las fortalezas enlistadas supera a la de las debilidades y la suma de puntos del conjunto de amenazas supera a la del conjunto de oportunidades (o viceversa) (Sousa y Arbesú, 2018). A partir de este análisis se pueden crear matrices que relacionen y contrasten las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas, y permitan identificar estrategias específicas; por ejemplo, por mencionar las de los extremos: 1) si se está en una situación favorable, la estrategia de maximizar las fortalezas y oportunidades o, en otras palabras, aprovechar las oportunidades utilizando las fortalezas (*maxi-maxi*); o 2) si se está en una situación desfavorable, la estrategia de minimizar las debilidades y las amenazas o, en otras palabras, protegerse de las amenazas cubriendo en lo posible las debilidades (*mini-mini*), como se muestra en el Cuadro 1 (para una visión general sobre el *análisis FODA* véase Gurel, 2017).

El análisis de correlación de fuerzas (en su versión más sencilla) identifica los actores —individuales o colectivos— involucrados en determinado campo de acción, especifica su posición respecto a un determinado tema (asunto, decisión, programa o política) u organización, mide el grado de poder de cada uno de ellos, y establece con lo anterior una correlación de fuerzas. Desde el punto de vista de un tema u organización, en principio esa correlación puede resultar también de tres tipos: *favorable*, *desfavorable* o *neutral*. Los actores que pueden relacionarse con un tema u organización son varios; por ejemplo, los gobernantes (presidentes, gobernadores, legisladores, funcionarios o jueces), periodistas, empresarios, sindicalistas, líderes partidistas, expertos, activistas y cabilderos, entre otros.

Aunque los decisores de políticas suelen hacer algún tipo de cálculo de la correlación de fuerzas entre los actores involucrados al considerar una alternativa de decisión o política pública, generalmente, el cálculo se hace de una forma más bien simple e intuitiva. Por ello, a partir de la literatura sobre Análisis de Involucrados (Ackerman & Eden, 2011; Metcalfe, 1978) y, en general, la literatura de la ciencia política sobre el poder y otros temas. En un libro reciente desarrollé

diversos procedimientos para un análisis más sistemático de una correlación de fuerzas, con tres grados de complejidad: análisis sencillo, análisis semicomplejo y análisis complejo (Méndez, 2020, pp. 153-166).

Cuadro 1. Matriz FODA

Factores internos	Lista de fortalezas F1. F2. --- Fn.	Lista de debilidades D1. D2. --- Dr.
Factores externos		
Lista de oportunidades O1. O2. --- Op.	FO (maxi-maxi) <i>Estrategia para maximizar tanto las F como las O</i>	DO (mini-maxi) <i>Estrategia para minimizar las D y maximizar las O</i>
	1. XXXXXXXXXXXXXXXXX (O1, O2, D1, D3...)	1. XXXXXXXXXXXXXXXXX (O1, O2, D1, D3...)
Lista de amenazas A1. A2. --- Aq.	FA (maxi-mini) <i>Estrategia para maximizar las fortalezas y minimizar las amenazas</i>	DO (mini-maxi) <i>Estrategia para minimizar tanto las A como las D</i>
	1. XXXXXXXXXXXXXXXXX (F1, F3, A2, A3...)	1. XXXXXXXXXXXXXXXXX (D1, D3, A1, A2, A3...)

Fuente: <https://www.monografias.com/trabajos75/analisis-foda-herramienta-planeacion-estrategica/analisis-foda-herramienta-planeacion-estrategica>

En el análisis sencillo, se especifica la preferencia respecto a un tema u organización por parte del conjunto de actores involucrados en un campo de acción (que entonces se clasifican como aliados u opositores en relación con ese tema u organización) y se relaciona con el grado de poder de cada uno de ellos. Se pueden establecer varias escalas de medición, pero si se estableciera una de solo dos valores (a favor y en contra; alto y bajo), se obtendría un mapa que incluye a cuatro tipos de actores en relación con un tema: aliados muy poderosos, aliados poco poderosos, opositores muy poderosos y opositores poco poderosos.

En el análisis semicomplejo se agrega la dimensión *intensidad* de la preferencia, para conocer el sentido de esta última en cada actor y el grado de importancia

que cada uno otorga al asunto en cuestión (y, por lo tanto, la probabilidad de que use su poder en un sentido u otro). De esta manera, se llega a un mapa con ocho tipos particulares de actores. Por último, el análisis complejo agrega a las tres dimensiones anteriores la de *seguridad de posición*, es decir, el grado en que un actor está seguro o cierto de su preferencia (distinta a la de intensidad, ya que a un actor puede importarle mucho un asunto, pero no estar seguro de si está a favor o en contra, o puede ser propenso a cambiar de opinión con mayor o menor facilidad). En este caso, se llega a un mapa de dieciséis actores (ocho aliados y ocho opositores).

En el análisis complejo, además se toma en cuenta el tipo de relación entre los actores y la consecuente existencia de coaliciones, así como el grado en el que la coyuntura en el momento del análisis puede favorecer o no a cada grupo de actores. Cada analista o decisor puede elegir alguno de estos grados de complejidad, de acuerdo con el tiempo disponible o la importancia que le asigne al análisis de correlación de fuerzas entre los actores involucrados. La selección de uno u otro grado tiene ventajas y desventajas. Como ocurre con toda variable o factor, la medición de estas dimensiones ofrece dificultades y retos, que no puedo discutir ampliamente en este artículo. Con todo, se podría decir que la medición de la preferencia y la intensidad –que a veces los actores suelen explicitar públicamente– es comparativamente más sencilla que la medición de la seguridad o el poder. Para un análisis de correlación de fuerzas se puede eliminar o ponderar a la baja algunas dimensiones, a la vez que se agregan o se ponderan otras a la alta, aunque ello tendrá diversos tipos de consecuencias sobre la naturaleza y la oportunidad del análisis. Por ejemplo, se puede considerar también la importancia de cada actor para un tema u organización y dar más puntuación a los actores más importantes (que en el sector público suelen ser aquellos de los que depende el otorgamiento de los recursos políticos y administrativos necesarios para la existencia o el progreso de un tema u organización).

El procedimiento para desarrollar un análisis de correlación de fuerzas sencillo (de bajo grado de complejidad) es el siguiente:

1. Se realiza un *mapeo hacia adelante* (*forward-mapping*) en el que se identifican los actores involucrados con un tema u organización.

2. Se asignan valores a los actores en cada una de las dimensiones seleccionadas (en este caso solo preferencia y poder). Cada analista puede desarrollar este procedimiento asignando los valores que considere más pertinentes en función de distintos grados de precisión, desde una escala con valores dicotómicos, por ejemplo, a favor y en contra, y alto y bajo, hasta escalas más diferenciadas.
3. Se establecen valores generales de referencia para la correlación de fuerzas.
4. Se identifica el número de actores aliados y se obtiene el valor total.
5. Se identifica el número de actores opositores y se obtiene el valor total.
6. Se resta el valor total de opositores del valor total de aliados para obtener un resultado global.
7. Se compara el resultado global con los valores de referencia para obtener el tipo de correlación de fuerzas (favorable/positiva, desfavorable/negativa o neutra/empatada).

En el trabajo anterior hay un ejemplo de este análisis, así como del análisis complejo (Méndez, 2020, pp. 156-166).

En función del análisis de correlación de fuerzas se puede seleccionar tanto una estrategia interna de relacionamiento con los actores, como una estrategia externa enfocada en la consecución de objetivos, en la que los recursos existentes se concentran en el desarrollo de cierto tipo de acciones. Las combinaciones entre correlaciones de fuerza y estrategia interna pueden ser las siguientes:

1. **CORRELACIÓN DE FUERZAS FAVORABLE:** estrategia defensiva (concentrar los recursos en mantener apoyos o aliados presentes con el fin de asegurar la correlación favorable).
2. **CORRELACIÓN DE FUERZAS DESFAVORABLE:** estrategia ofensiva (concentrar los recursos en obtener apoyos o aliados nuevos).
3. **CORRELACIÓN DE FUERZAS NEUTRA:** estrategia defensiva-ofensiva (usar algunos recursos para buscar nuevos apoyos o aliados, y otros para asegurarse de mantener los que ya se tienen).
4. Las posibles relaciones entre correlaciones de fuerza y estrategia externa son:

- A. CORRELACIÓN FAVORABLE: estrategia ofensiva en la búsqueda de los objetivos, por ejemplo, buscar objetivos ambiciosos o todos los objetivos simultáneamente;
- B. CORRELACIÓN DE FUERZAS DESFAVORABLE: estrategia defensiva en la búsqueda de objetivos, por ejemplo, buscar pocos objetivos u objetivos poco ambiciosos; y
- C. CORRELACIÓN DE FUERZAS NEUTRA: estrategia intermedia en la búsqueda de objetivos, como buscar un número limitado de objetivos u objetivos difíciles, pero no demasiado ambiciosos.

Como es de esperarse, en las situaciones desfavorables la capacidad estratégica de maniobra, seguimiento y adaptación resulta fundamental, es en estos casos que la literatura sobre estrategia política resulta más útil o necesaria. Esta literatura es relativamente amplia y trata diversos aspectos. En el libro mencionado, discuto diversos autores en relación con cada etapa del proceso de política pública. Por ejemplo, en cuanto a lo que denomino la fase de *problematización*, presento y discuto las contribuciones de Schattschneider (1960) en relación con el *alcance*; las de Riker (1986) en relación con el *enmarque*; y las de Kingdon (1984) en relación con las *ventanas de oportunidad*. El primero se relaciona con el grado en que un asunto puede interesar a grupos más amplios o reducidos de actores; el segundo se vincula con la forma en que se presentan los asuntos de manera de formar coaliciones a favor o en contra de una decisión; finalmente, el tercero aborda las oportunidades favorables para impulsar un asunto en la agenda o una decisión en un determinado sentido.

Tomando en cuenta a estos y otros autores, en relación con esta etapa concluyo, de manera general, que, si se desea avanzar con un asunto o problema en la agenda pública, conviene colocarle una etiqueta efectiva, presentarlo en forma aceptable y sencilla, asociarlo con alguna solución convincente, generar a su alrededor una coalición para luego estar alerta a la aparición de una coyuntura favorable y aprovecharla rápidamente antes de que «se cierre». Sin embargo, también advierto que el desarrollo de una estrategia para impulsar un problema en realidad excede un mero cálculo de maniobras e implica riesgos importantes que se deben asumir responsablemente (Méndez 2020, p. 133)⁴.

⁴ Schröder (2004) presenta —en cierto grado, a la manera de Maquiavelo— un conjunto de referencias a estrategias, tipos de terreno, etc., aplicables en el ámbito político y electoral.

Otra técnica que puede utilizarse para definir la situación estratégica de una organización, de una decisión o un conjunto de decisiones es la llamada *análisis de riesgo* (Ley Borrás, 2001). Un análisis sencillo de riesgo involucra los siguientes pasos:

1. Definir la escala de intensidad de impacto y probabilidad de un evento.
2. Multiplicar los valores máximos para definir el valor máximo de referencia.
3. Asignar valores de probabilidad e impacto a cada evento.
4. Multiplicar el valor de intensidad por el valor de impacto para cada evento.
5. Comparar con el valor máximo de referencia para establecer el grado de riesgo. Los valores para la escala de intensidad del impacto de un evento son: *muy insignificante* (1), *insignificante* (2), *intermedio* (3), *importante* (4) y *muy importante* (5). La probabilidad del impacto de un evento se puede observar como: *muy improbable* (1), *improbable* (2), *intermedia* (3), *probable* (4) y *muy probable* (5).
6. La definición de un grado de riesgo en función de la intensidad y la probabilidad de un evento (o conjunto de eventos) para una organización puede utilizarse para definir si la situación es favorable (*bajo riesgo*), desfavorable (*alto riesgo*) o neutra (*riesgo intermedio*). A partir de ello, se puede proceder a definir alguna de las estrategias mencionadas.

La técnica *diagramas de árbol* (Ley Borrás, 2001; Dunn, 1981) es un tanto diferente de las anteriores, ya que más que definir una circunstancia como *favorable*, *desfavorable* o *neutra*, sirve para definir las probabilidades de distintos cursos de acción a partir de una situación. Ello permite tomar la decisión que conduzca a un resultado que sea conveniente para que un actor tenga una buena probabilidad de suceder dada una distribución de probabilidades determinada. En esta técnica, se siguen los siguientes pasos:

1. Se hace un mapeo de la política pública hacia adelante en el que se definen nodos de decisión, nodos de incertidumbre y nodos de resultados.
2. Se asignan probabilidades en los nodos de incertidumbre.
3. Se multiplican las probabilidades para tener la probabilidad de cada resultado.
4. Se evalúan las alternativas en términos de su probabilidad (se presenta un ejemplo en Méndez, 2020, pp. 166-169).

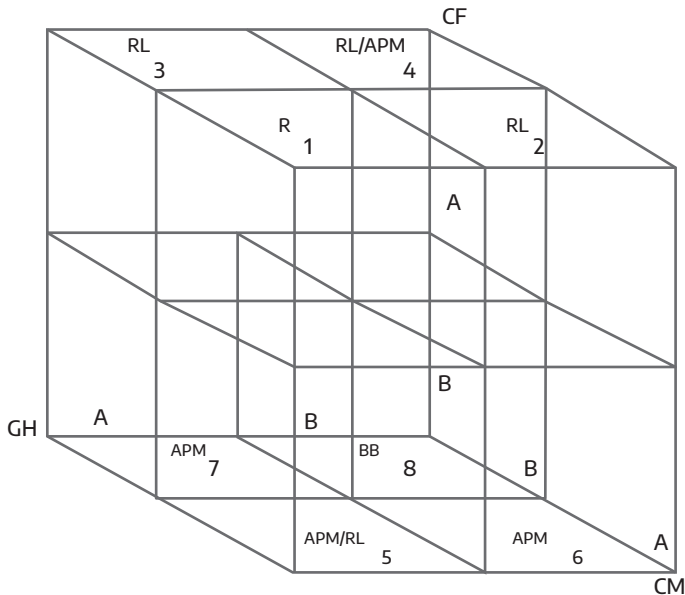
Finalmente, el análisis contingente de toma de decisiones es otra técnica que permite analizar el tipo de situación o contexto para definir el tipo de estrategia, en este caso en relación al método o modelo de toma de decisiones. En este sentido, hace algunos años desarrollé una matriz a partir de tres dimensiones: *claridad de fines*, *claridad de medios* y *heterogeneidad de los actores*, en la que establezco dos valores para estas dimensiones: *bajo* y *alto*.

En función de ello, resultan ocho tipos de situación, que van desde aquella en la que existe alta claridad de fines, alta claridad de medios y alta heterogeneidad de actores, hasta aquella en la que los valores de las tres dimensiones son bajos.

Un ejemplo del primer caso (celda uno, al frente a la izquierda) es el ámbito de la política de salud, ya que el fin es más claro —la salud de la población—, relativamente definible y medible; los medios también, ya que los establece de forma relativamente clara la ciencia médica y; por último, existe una gran diferencia profesional entre los médicos y el resto de los actores involucrados en ese ámbito (administradores, pacientes, entre otros).

Un ámbito en el extremo opuesto (celda ocho, atrás a la derecha) es el de la investigación científica, donde los fines y medios son menos claros, ya que son más diversos, y los actores involucrados suelen tener un nivel profesional similar (asociado, por ejemplo, a la posesión de un doctorado). En función de estas características, en el primer caso es más probable que una estrategia decisoria asociada a la teoría del racionalismo y un modelo jerárquico resulte más efectiva para la obtención de los objetivos, mientras que en el segundo caso es más probable que lo sea una estrategia decisoria asociada a la teoría de la anarquía organizada y un modelo democrático/multidisciplinar (de entrada, porque los mismos fines están por definirse). En sentido contrario, la utilización de un modelo anárquico-organizado, en el primer caso, o de un modelo racional-jerárquico, en segundo, puede resultar inefectivo y hasta catastrófico. La matriz tridimensional de toma de decisiones se presenta en la Figura 1 y se explica ampliamente en Méndez (2020, p. 233).

Figura 1. Matriz tridimensional de modelos decisores y situaciones



Fuente: Méndez, J. L. (1999). Estudio introductorio. En B. Guy Peters. *La política de la democracia*. FCE.

Debe advertirse que estas técnicas de análisis situacional son solo algunas de las que existen en el campo de la planeación estratégica y la toma de decisiones, y que, si bien no hago referencia a ellos, existen múltiples aspectos, dificultades y retos involucrados en la aplicación de cualquiera de estas técnicas.

3. Reflexiones finales y perspectivas

En este artículo se describieron brevemente algunos conceptos básicos y algunas técnicas que ofrecen un primer marco para el desarrollo de una planeación estratégica dentro de una organización. Sin duda, una planeación que resulta fundamental para que un programa o una política pública logre alcanzar sus objetivos. Sin embargo, en realidad, establecer la relación entre el entorno y la estrategia, y, en general, desarrollar una planeación estratégica, son tareas

complejas sobre las que aquí solo se ofrecieron ciertas orientaciones generales. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta la creciente diferenciación que se ha dado entre *planeación estratégica* y *gestión estratégica*, que ha asociado a la primera principalmente con el establecimiento de objetivos y cursos de acción, y a la segunda con la gestión de las personas, los recursos, los conflictos y las negociaciones que requiere la ejecución de un plan estratégico (Joyce, 2015). Si bien ambas son necesarias para cualquier organización, la primera está más sujeta a algunas guías formales, mientras que la segunda está más rodeada de incertidumbre y representa un ejercicio mucho más complejo y difícil.

En general, en este campo ha habido un creciente énfasis en la *gestión estratégica*, vinculado a las críticas que vienen desde Mintzberg (1994) a la incapacidad de los procesos de planeación para prever la evolución del entorno de una organización. En función de ello, esta gestión ha puesto el énfasis en una *planeación estratégica contingente* (Andrews *et al.*, 2012), al no plantear una estrategia sola, sino una estrategia principal y varias secundarias asociadas a entornos alternativos, así como en el *aprendizaje estratégico continuo*, es decir, en la evaluación o monitoreo permanente del entorno y de la estrategia preestablecida para decidir si está funcionando o se requiere un ajuste o incluso una sustitución.

De acuerdo con Ferlie & Ongaro (2015), la gestión estratégica surgió a partir de los cambios que se han dado en las últimas décadas en la economía política y en la configuración del sector público, así como a partir de la emergencia de enfoques distintos para conducir la administración pública, como la Nueva Gestión Pública. Para estos autores, la gestión estratégica involucra un conjunto de enfoques que se seleccionan según el contexto particular. En buena medida, se trata de los enfoques de la gestión pública en general, una visión relativamente actualizada se puede encontrar en Bryson & George (2020, pp. 14-19).

Otros planteamientos de la gestión estratégica han involucrado críticas a la separación entre las etapas de formulación e implementación, que ahora tienden a verse mucho más integradas y, consecuentemente, a la separación entre los altos niveles jerárquicos, los intermedios y los bajos, lo que favorece esquemas más horizontales de gobernanza o liderazgo (Franco, 2016; Joyce, 2017; Méndez, 2020b).

Como la/el lectora/or debe sospechar, la sorpresiva crisis sanitaria por COVID-19 acentuó la percepción de las limitaciones que ya se notaban en la planeación estratégica gubernamental para prever la evolución del entorno, así como la urgencia de transitar hacia los esquemas de la *planeación estratégica contingente* y el *aprendizaje estratégico continuo* asociados a la gestión estratégica. En términos generales, recientemente se ha venido planteando la necesidad de un estilo más dinámico, abierto, profesional, descentralizado, inteligente y tecnológico para el ejercicio de la gestión pública (Ansell *et al.*, 2020; Longo, 2021; Oszlak, 2021).

De esta manera, después de la pandemia están adquiriendo relevancia creciente campos de estudio, que no son nuevos, como los del comportamiento y los procesos mentales que el ser humano desarrolla para tomar decisiones, en principio en relación con el pensamiento heurístico sujeto a sesgos (Kanheman, 2011) o incluso «miopía organizacional» (Levinthal & March, 1993), pero especialmente en relación con la gestión de crisis y la capacidad de aprendizaje, la reacción y la adaptación acelerados, bajo condiciones que involucran, por un lado, alto riesgo o alta incertidumbre y, por el otro, estructuras institucionales o burocráticas que no favorecen la flexibilidad (Metcalfe, 1978; Taleb, 2007; Stanton & Webster, 2014; Foss, 2020).

Otros temas que también venían emergiendo en la literatura desde hace algunas décadas, pero que, sin duda, adquirieron mayor relevancia a partir de la pandemia por COVID-19, son el uso gubernamental de las nuevas tecnologías (Oszlak, 2021) y la gestión del conocimiento en las organizaciones (Nonaka & Takeuchi 1995; Davenport & Prusak, 1998; Hernández, 2018). No obstante los importantes avances recientes, todos estos campos de estudio siguen ofreciendo retos significativos en la investigación de sus objetos de estudio.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, F. & Eden C. (2011). Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), 179-196.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. & Walker, R. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. Palgrave.
- Ansell, C., Sorensen, E. & Torfing, J. (2020). The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw-Hill.
- Axelrod, R. (2006). An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 100(4), 1095-1111.
- Bryson, J. (2011). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey Bass.
- Bryson, J. & George, B. (2020). Strategic Management in Public Administration. En B. Guy Peters & I. Thynne (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford University Press.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT Press.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Harvard Business School Press.
- Drucker, P. F. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Harper and Row.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall.
- Ferlie, E. & Ongaro E. (2015). *Strategic Management in Public Sector Organizations. Concepts, Schools, and Contemporary Issues*. Routledge.
- Freedman, L. (2016). *Estrategia. Una historia*. La Esfera de los Libros.
- Foss, N. J. (2020). Behavioral Strategy and the COVID-19 Disruption. *Journal of Management*, 46(8), 1322-1329.
- Gaddis, J. L. (2019). *Grandes estrategias*. Taurus.
- Gurel, E. (2017). Swot Analysis: A Theoretical Review. *The Journal of International Social Research*, 10, 994-1006.

- Hansen, J. & Ferlie, E. (2016). Applying strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- Hernández, V. (2018). *La gestión del conocimiento en las organizaciones*. Alfaomega.
- Joyce, P. (2015). *Strategic Management in the Public Sector*. Routledge.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus y Giroux.
- Kingdon, J. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown.
- Ley Borrás, R. (2001). *Análisis de incertidumbre y riesgo*. Ediciones Consultoría en Decisiones.
- Levinthal, D. A. & March, J. G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*. 14(Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy), 95-112.
- Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, 5(1), 131-143.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, J. L. (2020b). Leadership and Change in the Public Sector. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1397>
- Metcalfe, L. (1978). Policy Making in Turbulent Environments. En K. Hand y F. W. Scharpf (coords.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Sage.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning Plans*. Free Press.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Nutt, P. & Backoff, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. Jossey Bass.
- Oszlak, O. *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLAD-CEDES.
- Poister, T. H (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70(1), 246-254.
- Porter, M. (1980). *Estrategia competitiva*. Pirámide.
- Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. Rinehart and Winston.

- Schröder, P. (2004). *Estrategias políticas*. Fundación Friedrich Naumann-OEA.
- Sousa, J. D. y Arbesú, L. I. (2018). *Planificación gubernamental*. Oxford University Press.
- Stanton, T. & Webster, D. W. (2014). *Managing Risk and Performance: A Guide for Government Decision Makers*. Wiley.
- Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Random House.

Cómo citar este artículo

Méndez Martínez, J. L. (2021). La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 59-80.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021

«Intervenciones quirúrgicas»: las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» las organizaciones criminales digitales

Por *Jorge Augusto Depetris**

Resumen

Las ventajas de la globalización y el nuevo paradigma tecnológico han permitido a las organizaciones criminales incrementar su poder y desafiar a los Estados nacionales. Estos vienen sufriendo derrotas en los intentos por enfrentarlas con sus procesos repetitivos y burocráticos. «Intervenciones quirúrgicas» es una nueva modalidad de intervención que posibilita a las agencias públicas hacer frente con éxito a esta amenaza. Desarrolladas a partir de las ideas de Malcom Sparrow y de Herman Goldstein, se abordan cinco casos empíricos donde el Estado fue capaz de generar políticas apropiadas ante esta amenaza. Se analiza qué, cómo y por qué tuvieron éxito.

Palabras clave

Administración pública, organismos de control, agencias regulatorias, política pública, organizaciones criminales transnacionales, nuevo paradigma digital.

Abstract

The advantages of globalization and the new technological paradigm have allowed criminal organizations to increase their power and challenge Nation

*Master in Public Administration (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) y doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Realizó posgrados en Administración Pública (UBA), Ciencias Sociales (FLACSO) y Finanzas (Universidad Torcuato Di Tella). Fue docente de posgrado en FLACSO Argentina, así como en maestrías vinculadas con la administración pública en la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, entre otras instituciones. Además, ejerció como funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos, director de Riesgo de la Dirección General de Aduana; y ha participado en la investigación, desarticulación y denuncia de organizaciones criminales vinculadas al contrabando, evasión, lavado de dinero y narcotráfico.

jorgeadepetris@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6831-4397>

States. These are suffering defeats when they try to face criminal organizations with their repetitive and bureaucratic processes. «Surgical interventions» is a new kind of intervention that allows Public Agencies to face this threat successfully. Developed from the emerging paradigm of regulatory agencies by Malcom Sparrow and Herman Goldstein's problem oriented police, five empirical cases are analyzed where the agencies were capable of face the challenge. The article studies what, how and why they were successful.

Key words

Public administration, regulatory agencies, public policy, transnational criminal organizations, new digital paradigm.

1. Introducción

Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados... Además de la dificultad de combatirlos por su carácter transnacional, es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes (Naím, 2003, p. 1).

La globalización y la velocidad del cambio tecnológico —también llamado «nuevo paradigma digital» (McAfee & Brynjolfsson, 2017; Brynjolfsson & McElheran, 2016; Schwab, 2017)— son dos poderosas fuerzas que están llevando a la sociedad a una transformación nunca vista en la escala humana. Estamos asistiendo a un acelerado y radical cambio en casi todos los órdenes de la vida: la economía; la geopolítica y las relaciones entre Estados; la política interna; la sociedad; el género; el mundo del trabajo; y la ecología; por solo nombrar algunos.

Las organizaciones criminales no son la excepción y han aprovechado estas fuerzas de cambio, lo que les ha permitido hacerse más fuertes y poderosas. Por ello, como sostiene Moisés Naím en el encabezado, se han constituido en una seria amenaza para los Estados nacionales y las sociedades que viven en ellos. Estas organizaciones mutaron, primero, a transnacionales, como señala el *mainstream* de los académicos (Chabat, 2010; Cockayne, 2007; Varese, 2011; Williams, 2001) y los organismos especializados (United Nations Office on Drugs and Crime [UNDOC], 2012, 2016). Luego, adoptaron los adelantos tecnológicos, lo que les permitió transformarse nuevamente, y ser más poderosas y amenazantes, hasta esta especie más avanzada que llamamos *organizaciones criminales digitales* (OCD).

Sin embargo, Naím no se enfoca exclusivamente en estas organizaciones, ya que observa su contraparte y remarca la incapacidad del Estado de hacer frente a esta amenaza con «burocracias con procedimientos repetitivos [que] puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes» (2003, p. 1). El autor pone el acento también en la contraparte: si las organizaciones criminales mutan y se fortalecen gracias a la globalización y al nuevo paradigma digital, el Estado no puede seguir confiando en sus respuestas tradicionales, sino que debe evolucionar para no verse superado ante tamaño desafío.

El artículo se enfoca en este problema y su objetivo es analizar qué tipo de intervenciones debe construir el Estado para enfrentar esta nueva y peligrosa amenaza que imponen las OCD.

El Estado suele generar políticas en serie a partir de acciones repetitivas. Está diseñado para construir modelos de respuesta similares en grandes volúmenes, por más que estos hayan perdido su eficacia frente a los fraudes convencionales y, más aún, frente a las OCD. De esta manera, hay una brecha entre los medios empleados y los fines, ya que se pretende solucionar problemas complejos con respuestas simples. Sin embargo, en el mundo empírico, se observan casos en los que el propio Estado ha generado respuestas innovadoras y que demostraron ser eficaces ante amenazas sofisticadas. Estos casos no se transformaron en una tendencia y tampoco dieron paso a una nueva corriente de intervenciones,

sino que son excepcionales, ya que se recurrió a ellos ante ciertas emergencias y luego fueron discontinuados.

Ahora bien, estos episodios singulares constituyen una prueba de que esta institución puede construir soluciones alternativas eficaces que le permitan enfrentar con éxito desafíos en los que antes fracasaba. Entonces, la hipótesis de este trabajo es que el Estado puede realizar «intervenciones quirúrgicas» y ser exitoso al combatir a las OCD. Esto implica dos aspectos: el primero, que este órgano rector es capaz de generar políticas innovadoras o diferentes a las que venía realizando; y, segundo, que las intervenciones pueden ser eficaces para enfrentar a las *organizaciones criminales digitales*.

En este artículo, la aproximación al objeto de estudio es inductiva, ya que se parte de casos empíricos para llegar a las conclusiones que puedan aportar a la construcción de herramientas teóricas. El abordaje intenta construir una teoría aplicada y, por ende, procura generar tanto herramientas conceptuales para los académicos como prácticas para los funcionarios que se encuentran día a día frente al desafío de enfrentar esta amenaza.

2. La problemática

2.1 Las OCD

Contrariamente a los estereotipos vulgares que asocian a las OCD con la magia y el miedo, no son más que organizaciones que poseen una racionalidad con arreglo a fines (Weber, 1984). Su meta es el lucro: acuden a actividades ilícitas y a la violencia, si es necesario, para obtenerlo. Producto de la globalización y el avance tecnológico, han incrementado su poder y se han transformado en una amenaza grave para el conjunto de la sociedad.

Peter Lupsha (1996) logra explicar el comportamiento y crecimiento endógeno de estas organizaciones. Sostiene que este desarrollo no es «lineal», sino que tiene etapas; es cualitativo y no solo cuantitativo. Comienza como predatorio; cuando crece apunta a ser parasitario y, finalmente, si puede, logra ser

simbiótico. La etapa *predatoria* es cuando una organización criminal surge en una sociedad, lucha por su participación en el mercado con sus competidores locales y su anclaje en el Estado es débil o nulo. La etapa *parasitaria* se da cuando el grupo criminal ha establecido su posición y ha comenzado a infiltrarse en las capas altas del Estado y la elite empresarial. Finalmente, la etapa *simbiótica* es cuando la organización está completamente integrada a la estructura política. Además, algunos autores clásicos señalan que el delito está regido principalmente por la ecuación riesgo/rentabilidad (Becker, 1974).

En síntesis, las OCD son organizaciones «racionales» regidas por la ecuación riesgo/rentabilidad y, en caso de que el Estado no las enfrente adecuadamente, pueden pasar de ser *parasitarias* a *simbióticas* e integrarse a la estructura política.

En cuanto a las características de estos grupos criminales, la primera es que existe una tendencia a aceptar que los grandes carteles y organizaciones piramidales están desapareciendo y migrando a estructuras de redes o celulares. Es casi unánime la literatura académica en este sentido (Reuter & Haaga, 1988; Klerks, 1999; Cockayne, 2007; Paoli, 2002). La principal excepción a esto se da cuando las organizaciones deben mantener el control del territorio y, en ese caso, todavía sobreviven las organizaciones verticales (Prieto, 2012; Chabat, 2010). La segunda particularidad es que las redes les permiten hacer más eficientes los mercados ilegales, ya que facilitan los flujos de información, generan redundancias saludables, posibilitan adquirir nuevas capacidades y ser más resistentes a los embates estatales (Williams, 2001; Paoli, 2002; Reuter, 2014).

La tercera particularidad es que han mutado del comercio ilegal de mercaderías legales al comercio ilegal de mercaderías ilegales, como drogas, armas, personas, sustancias tóxicas, material radioactivo o pornografía infantil. La cuarta característica es que, para que se desplieguen, es necesario que exista lo que la literatura denomina un «caldo de cultivo» (Cockayne, 2007; Felbab-Brown, 2014; UNODC, 2016). Esto tiene diferentes manifestaciones cuando hay «ausencia del Estado», cuando el propio Estado es «cómplice» de las organizaciones criminales, y cuando carece de capacidad o es indolente para enfrentarlas.

La quinta característica, —y, probablemente, uno de los puntos débiles más importantes de estas organizaciones— es la necesidad de una «conexión local» (Varese, 2011). Las redes tienen capacidad de llegar a todos los rincones del planeta, pero no son las mismas OCD las que arman «filiales», sino que acuerdan con jugadores locales para, precisamente, formar esa red. El *expertise* que da el conocimiento del terreno, del aparato estatal de seguridad, de los vínculos con la política, de los funcionarios y de las redes ilícitas domésticas no es transferible fácilmente, ya que depende en gran medida del entorno y de los contactos locales. Y la última característica de estas organizaciones es la diversificación (Beittel, 2015; Villamariona, 2006): al igual que lo hacen sus pares en los mercados legales, diversificar es una forma de «reducir el riesgo» e incrementar sus ganancias.

El motivo por el cual estas OCD incrementan su volumen de negocios, operan a escala internacional, diversifican los mercados de negocios ilícitos y desafían cada vez más a los Estados, tiene dos explicaciones: la globalización y las nuevas tecnologías que potencian y amplifican las oportunidades de negocios y de reducción del riesgo.

2.2 Las organizaciones públicas «industriales» y sus procedimientos

Sparrow (2000) hace una excelente descripción de la respuesta tradicional de las agencias de control, a la que denomina como el *paradigma ciego de agencias regulatorias*, y consiste en la siguiente idea:

Buenos casos + buenas investigaciones + buenas denuncias + buenas condenas judiciales = reducción del delito

Bajo esta premisa o modelo mental, opera la gran mayoría de agencias regulatorias, y ello refleja un modelo industrial o de «producción en serie» de respuestas a los problemas. No se analizan las características del problema, sino que automáticamente se dispara una acción: un patrullero que llega rápido; una inspección ambiental, laboral o tributaria; una verificación aduanera; una clausura preventiva; etcétera. Pese a su fuerza y arraigo, este *paradigma ciego* ha demostrado su fracaso, no solo ético —porque produce

más violencia o «mano dura»—, sino que, además, es ineficaz para producir los resultados esperados, puesto que no logra disminuir o eliminar el delito y menos aún a las OCD.

Para delitos comunes en Estados Unidos, distintos profesores de Harvard (Sparrow *et al.*, 1990) demostraron, hace más de treinta años, que la competencia que en ese entonces primaba entre las policías estatales, de tratar de ver quién llegaba más rápido a un llamado al 911, era poco fructífera. Del análisis empírico de los llamados surgía que entre el 80 y el 90 % de los casos no se solucionaba con un patrullero que llegara velozmente. Sparrow (1994) ejemplifica esto con la Policía de Texas que, cuando tuvo que enfrentar un grave problema de narcotráfico extendido en Tampa, comprobó que detener a más de una decena de miles de pequeños *dealers* no afectaba en lo más mínimo el grave problema de narcotráfico que debía enfrentar.

En América Latina, la situación es más dramática. En México (Chabat, 2010), el resultado de la aplicación de esta política no redujo el tráfico de drogas, sino que generó un baño de sangre, organizaciones más fuertes, y un Estado corrupto y debilitado. En el triángulo norte de Centroamérica (Cruz, 2010), la «mano dura» y «superdura» solo fortaleció a las *maras*; las sofisticó, ya que incrementaron sus negocios y corrompieron al Estado. Las organizaciones estatales que aplican el *paradigma ciego*, en numerosos casos, se degradan ante el fracaso y generan la conocida «mano dura». Pero es central destacar que, independientemente de que lo condenemos por poco ético o antidemocrático, además es ineficaz.

Tampoco la «mano blanda» mostró eficacia para la solución a los problemas. Sus ideas transparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados; promueven cumplimiento voluntario; prefieren como remedios la educación, incentivos positivos y negociación; y rechazan en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de sanciones. Por un lado, el discurso progresista con relación a la inseguridad urbana reside en que los delitos son producto de la desigualdad y el empobrecimiento de grandes sectores de la población (Sozzo, 2002). Por otro lado, el discurso conservador, respecto de ilícitos de tipo económico, considera que son resultado del desconocimiento, de la necesidad, de regulaciones demasiado inflexibles y, si existiera mala intención, deduce que

la educación podría solucionarlo en la mayoría de los casos (Bardach & Kagan, 1986; Howard, 1994). La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables. Sin embargo, no articula ningún discurso alternativo sobre lo que «deben hacer» las agencias de regulación.

En síntesis, fracasan empíricamente tanto la «mano blanda» como la «mano dura» y, por ende, el *paradigma ciego* de las agencias regulatorias. Más allá de la ideología o los valores subyacentes detrás de estas dos posiciones, hay un modelo burocrático que es capaz de producir respuestas en serie, pero que no es apto para elaborar respuestas diferenciadas o «a medida», necesarias para afrontar los fraudes modernos y, especialmente, a las OCD.

2.3 La brecha

La brecha consiste en que el *paradigma ciego* (medio) no es idóneo para solucionar la amenaza que representan las OCD (fin). Existe una larga tradición en las ciencias sociales de reflexión sobre las burocracias y el uso de medios inadecuados para cumplir sus fines. Merton (2007) es autor de un trabajo clásico de mediados del siglo pasado que describe esta situación como *disfuncionalidad burocrática*, y sostiene que las/os funcionarias/os públicas/os se apegan a los medios (sus procesos, reglas y rutinas) y se desentienden de los fines. Herman Goldstein (1979, 1990), considerado el «padre» intelectual de la *problem-oriented policing*, retomó las ideas de Merton y señaló que el trabajo policial (medios) era inadecuado para producir una disminución del delito (fines).

Asimismo, Sparrow (1994) —académico de Harvard— plantea, en la misma línea, que las agencias de regulación utilizan medios inadecuados para cumplir sus fines. Para ello, recurre como metáfora explicativa a la teoría de evolución de las especies de Darwin. A través de ella, se explica que las grandes transformaciones del medioambiente son producto de una serie de pequeños cambios que se van acumulando, hasta que súbitamente se produce un gran salto cualitativo y surge un nuevo ambiente, diferente del anterior. Frente a esta nueva realidad, los seres vivos responden con una *amplificación de la*

variación, es decir que dentro de la especie se crean distintas capacidades para hacer frente al desafío y solo los que generan capacidades aptas para el nuevo ambiente sobreviven.

El paralelismo que Sparrow realiza entre los seres vivos y las agencias de control se basa en que estas desarrollaron el *paradigma ciego* que, en su momento, funcionó y dio respuestas adecuadas. Sin embargo, el ambiente se modificó, se hizo más complejo y los organismos públicos, en lugar de «variar para adaptarse», prefirieron pulir o perfeccionar sus «viejas capacidades», aunque no dieran respuestas. La analogía con la teoría de Darwin es ajustada a los que abonan esta idea y no significa que no deban existir los medios tradicionales —como los patrulleros o las inspecciones—, sino que estos no alcanzan a solucionar todos los problemas. Es decir, no se propone eliminar unas herramientas y cambiarlas por otras, sino ampliarlas y agregar nuevas.

La forma en que estos autores creen posible superar la brecha es partir del problema y de analizar qué herramienta puede solucionarlo, ya sea una que se encuentre disponible o generar soluciones a medida de ese problema. De esta manera, Goldstein desarrolla una escuela llamada *problem-oriented policing* y Sparrow el *paradigma emergente de agencias regulatorias*. Ambos han tenido gran impacto en las policías y las agencias regulatorias para generar soluciones asimilables a las «intervenciones quirúrgicas».

La conclusión de estos dos autores es que los organismos públicos deben incrementar la variación, tratar de crear organizaciones capaces de realizar acciones flexibles y a la medida de los problemas, y que puedan generar una colaboración horizontal entre sí y entre sus diversas áreas. Sin embargo, el trabajo artesanal y creativo necesario para producir políticas públicas a medida, sofisticadas, contrasta con la idea de organizaciones verticales, rígidas, regladas por procedimientos estrictos, con estructuras piramidales y jerárquicas del *paradigma burocrático weberiano* (Weber, 2007; Mintzberg, 2003; Denhart, 2008; Frederickson & Smith, 2003).

3. Hipótesis: ¿qué significa «intervención quirúrgica»?

El concepto de «intervención quirúrgica»¹ puede ser definido como una acción estatal que conlleva dos elementos esenciales: la habilidad para encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude (el accionar de las OCD) y la precisión para «golpear» el lugar exacto. Esta descripción capta estos elementos en un contexto en el que se minimiza el uso de los recursos públicos, tanto humanos y materiales, como el ejercicio de la fuerza.

Pero de modo de complejizar y hacer más robusta la definición en términos teóricos, se puede decir que una «intervención quirúrgica» es una acción deliberada del Estado, cuyo objetivo es solucionar un problema en forma táctica, eficaz, eficiente y sostenible, para enfrentar a organizaciones criminales u otros actores que provocan ilícitamente un daño a la sociedad. «Acción deliberada del Estado» en tanto es un acto voluntario que este realiza ya sea solo, colaborativamente con otras agencias públicas o con particulares (Bardach, 1998; Agranoff, 2007), y que incluye una respuesta intencional a un problema planteado. Un «problema» es un conjunto de casos con características o *modus operandi* similares (Goldstein, 1990; Sparrow, 2000, 2008); no es la respuesta a un caso concreto, por más importante que este sea (por ejemplo, salideras bancarias, los robos de cable de cobre). Solucionarlo en forma «táctica» se relaciona con la precisión de la acción, es decir, que apunte al punto débil del accionar delictivo. Lleva implícito aumentar el riesgo o reducir la rentabilidad de las OCD (Becker, 1974).

Además, hacerlo de manera «eficaz» implica que la acción o uso de la fuerza pública debe procurar impacto, ya que se propone resolver el problema o minimizar el daño ocurrido. No es considerada eficaz una acción que apunta solo a los resultados (por ejemplo, cantidad de multas, clausuras, detenidos, etc.), ni tampoco una acción que produce daños colaterales o externalidades negativas y que afecta a terceros que no están vinculados con el fraude. También debe ser «eficiente» porque debe minimizar el uso de los recursos públicos. Esto supone que tiene que haber una relación razonablemente positiva entre el gasto que se efectúa y el daño que se evita. Especial atención merece el uso de la «fuerza

¹ Remite a la idea de una *cirugía* que, con el menor daño posible, procura alcanzar los mayores niveles de salud.

pública», un recurso que posee el Estado, pero que en democracia debe ser utilizado en forma absolutamente restrictiva. Por último, «sostenible» significa que la solución debe perdurar en el tiempo y ser factible su mantenimiento. De nada sirve el uso de los recursos que en apariencia solucionan un problema, pero que, en realidad, lo desplazan geográfica o temporalmente².

Respecto de las organizaciones criminales o sujetos, si bien la literatura académica no distingue demasiado entre tipos de actores de delito, hay una primera demarcación clara entre estos (Cockayne, 2007; Paoli, 2002) y los *oportunistas*. Esta disquisición es mucho más importante para el Estado –debido a las dimensiones del problema a enfrentar– que para la persona que sufre una pérdida y, generalmente, le es indistinto quién la ocasiona. Chabat (2010) es ilustrativo al explicar esta diferencia:

Lo cierto es que la distinción entre crimen organizado y común es una construcción teórica con significado legal que en muchas ocasiones pasa desapercibida para la víctima. Al final, esta debe sufrir una pérdida en su patrimonio o en su integridad física, sin que la naturaleza del delincuente cambie mucho su situación. Sin embargo, para el Estado dicha distinción es importante, pues implica la existencia de un enemigo con capacidades diferentes. En términos de su combate, no es lo mismo una banda de narcotraficantes que cuenta con una estructura organizativa sofisticada y recursos económicos abundantes, que un ladrón solitario que roba carteras en el transporte público (p. 3).

4. Casos

4.1 Cables de cobre

En 2002 comenzó a producirse un robo masivo de cables de cobre a las compañías de telecomunicaciones. La chatarra de cobre pasó a ser un bien

² Ejemplo de esto son los grandes procedimientos realizados contra los mercados ilegales, que movilizan una importante cantidad de recursos públicos por un lapso corto de tiempo, generan actas, clausuras, etc.; pero, a los pocos días, la feria vuelve a funcionar normalmente.

sumamente rentable a partir de un incremento significativo de los precios internacionales y la megadevaluación que hizo la Argentina en ese año. Empezó como un problema meramente policial. El *modus operandi* consistía en que un vehículo se estacionaba en un lugar con poca presencia de gente, dos ladrones se subían cada uno a un poste, cortaban el cable, en pocos segundos lo recogían, lo cargaban en el vehículo y se daban a la fuga. Para la Policía, por la velocidad de la maniobra y la amplitud de extensión del tendido de las líneas telefónicas, aparecía como un dilema de difícil solución (Depetris, 2012).

Luego de marchas y contramarchas donde las/os funcionarias/os de seguridad, la Policía y la Justicia parecían perdidos, encontraron una punta del ovillo: la mercadería robada se estaba exportando como chatarra de cobre. Por allí se podía seguir un rastro y, para ello, convocaron inmediatamente a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Pese a que la AFIP no tiene como misión central trabajar en asuntos de robo común, se involucró debido a lo delicado de la temática. Al instante, lanzó su respuesta clásica en lo tributario: inspecciones a los exportadores de chatarra de cobre; y en lo aduanero: verificaciones exhaustivas.

Los resultados fueron magros y desalentadores. Primero, los casos eran muchos. Segundo, desde lo tributario, se encontraron algunas firmas sospechosas, pero también existía una importante cantidad de empresas lícitas —y algunas muy importantes— que generaban chatarra de cobre como residuo de un proceso productivo. Finalmente, desde el punto de vista aduanero, se exportaba idéntica mercadería a la que se declaraba y, por ende, se «ajustaba a derecho».

Luego de esta fase —extremadamente consumidora de recursos e insostenible en el tiempo—, comenzó a crecer una sensación de insatisfacción. Entonces, el organismo decidió intentar por otro camino y se procedió a realizar un análisis general, antes de seguir lanzando acciones indiscriminadas. Este análisis permitió identificar un grupo de empresas nuevas, con muy pocos bienes declarados y con un súbito incremento en la exportación de chatarra de cobre, que lucía claramente diferente de un grupo de exportadores tradicionales. Se pudo tener un panorama integral del accionar delictivo, que estaba compuesto por tres eslabones: un grupo

que robaba los cables, otro que acopiaba la mercadería robada y, por último, un equipo de exportadores que completaban la maniobra.

Esta vez, la AFIP calibró y concentró sus fiscalizaciones en los operadores nuevos, y lanzó inspecciones conjuntas de agentes tributarios y aduaneros. En la mayoría de los casos, se hicieron denuncias penales y se detectó material robado, y en otros dudosos se desalentó la culminación de la maniobra. En poco tiempo, las exportaciones de chatarra de cobre volvieron a las cantidades y a los exportadores habituales. Los robos de cable prácticamente desaparecieron. Las empresas de telecomunicaciones enviaron una carta de agradecimiento por la finalización de los robos gracias a la intervención de AFIP.

4.2 Mafia de los contenedores

En 2016 se detectó una extensa red dedicada al contrabando a gran escala. El *modus operandi* era evadir el pago de los tributos y prohibiciones mediante la importación de mercaderías lícitas e ilícitas de forma irregular. Además, se adulteraba su peso, especies o cantidades, y se contaba con la complicidad de numerosos actores de la cadena (Depetris, 2018).

La maniobra era sofisticada: el importador que quería realizar la actividad ilícita se conectaba con la «red» y esta le ofrecía un servicio ilegal «de punta a punta». El importador compraba la mercadería en China y la colocaba en depósitos fiscales que poseía la «red» en distintos puertos del país oriental —arrendados por la organización criminal—. Posteriormente, esta organización realizaba todos los pasos de una importación y se entregaba la mercadería al propietario en su propio depósito en la Argentina. El costo de estos servicios ilícitos rondaba un 30 % de lo que correspondía por tributos si se ingresaba en forma legal.

La «red» se encargaba de efectivizar este servicio «punta a punta». Mediante un grupo de empresas falsas, efectuaba todos los pasos del contrabando: el embarque en China, el transporte internacional de la mercadería, la adulteración de la documentación para simular una importación lícita en Aduana, los contactos para alterar los resultados de la verificación aduanera, y el traslado y custodia de

la mercadería hasta el depósito del importador en nuestro país. La «red» estaba compuesta por personas y empresas en China, directivas/os de compañías marítimas, agentes de transportes, *forwarders*, despachantes y funcionarias/os de la Aduana. Estos actores eran los encargados de que el mecanismo del fraude fluyera en forma aceiteada, dispuestos a generar actos de corrupción o alteración de documentación, según fuera necesario.

La existencia del fraude se conocía difusamente, pero no se sabía a ciencia cierta quiénes, ni cómo, ni dónde lo hacían, especialmente el *quantum*, es decir, su dimensión. Frente a un cambio de autoridades, se designó de manera secreta a un pequeño grupo de inspectoras/es de confianza que llevaron adelante las pesquisas en torno al fraude de la «red».

La tarea tuvo tres fases bien marcadas: una cualitativa, otra cuantitativa y, finalmente, la elaboración de una estrategia de respuesta. La fase cualitativa implicó el estudio a fondo de la modalidad de la maniobra, qué rol cumplía cada integrante, cómo la llevaban a cabo, de dónde provenía la mercadería, etc. Así, se estudiaron en forma pormenorizada treinta compañías. Una vez que se conoció con razonable precisión el *modus operandi* —esto es, el *cómo*—, había que responder los interrogantes acerca de *quiénes, cuándo, y por dónde*. Para ello, se inició la fase cuantitativa. Se utilizaron distintas herramientas de minería de datos para configurar el escenario. El empleo de estas tecnologías permitió tener, en poco tiempo y con mucha precisión, un panorama completo de la red; y para sorpresa de las/os investigadoras/es, resultó ser inmensa.

Culminada esta etapa, se centraron en analizar qué tipo de respuesta estratégica elaborar, acorde con la amenaza que representaba la «red». Lo primero que se desechó fue emplear los procedimientos tradicionales: hacer una inspección y denunciar a un contenedor individual provocaría la alerta y daría tiempo al resto para evitar ser interceptado. Entonces, se decidió intentar una táctica alternativa. La idea consistía en que se hicieran allanamientos conjuntos, que se diera orden de inmovilizar la mercadería y, así, la «red» quedaría totalmente expuesta. El factor sorpresa era clave. Las/os investigadoras/es tenían un primer propósito que consistía en que el Ministerio Público avalara la idea de que debían hacerse escuchas telefónicas y allanamientos. Por ello, se llevó el caso a la Procuraduría de Criminalidad

Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), la cual, luego de realizar una importante investigación en secreto y por su cuenta, arribó a la misma conclusión y elevó al juez la denuncia con recomendación de las mismas medidas. El juez estudió la causa, realizó escuchas por un tiempo considerable. Cuando estimó que tenía pruebas suficientes, ordenó sesenta y siete allanamientos simultáneos e inmovilizó, incautó y puso bajo custodia judicial los contenedores sospechados de ser parte de la red.

Los resultados fueron superlativos: cerca de 900 contenedores con mercadería incautados, 3300 millones de dólares de embargos —de los cuales, hasta el momento, han sido donados más de 112 millones—, y se procesó a 53 funcionarios/os. Lo más importante es que la red fue desarticulada.

4.3 Droga en embarques de carbón

En 2005, la Aduana de España informó a su par argentina que había detectado cocaína oculta en contenedores de carbón proveniente de este país (Depetris, 2012). La Argentina es una importante exportadora de carbón vegetal; y una parte considerable de las economías regionales del noroeste del país depende de ese encadenamiento productivo. Asimismo, el carbón es una de las mercaderías más complejas de controlar con los métodos de inspección no tradicionales, como los escáneres o los perros, que demuestran baja eficacia dadas las características organolépticas de la mercadería. Dentro de los controles tradicionales, la verificación exhaustiva es extremadamente consumidora de recursos y conlleva la destrucción de la mayoría de la carga.

Frente a la alerta española, lo primero que hizo la Aduana nacional fue activar su reflejo tradicional: controló todos los embarques de carbón. Luego de un corto, pero extenuante lapso, se destruyeron varios embarques con resultados magros, con un horizonte de esfuerzo que superaba las fuerzas del organismo. La segunda reacción fue intentar prohibir las exportaciones de carbón. Aquí, los gobernadores de Chaco y Corrientes hicieron oír sus quejas, dada la importancia económica del sector productor de esa mercadería para sus provincias.

Finalmente, la tercera opción triunfó: analizar el problema en su conjunto para allí definir qué política llevar adelante. Se dejó de lado el famoso «salto a la acción» de los operativos y se abrió paso a las/os analistas, quienes estudiaron el sector y sus conclusiones fueron:

1. La rentabilidad del negocio es posible si se exporta en grandes cantidades.
2. El volumen exportado fluctúa entre 7500 y 10.000 contenedores por año.
3. Existían casi 160 exportadores.
4. Dentro de esos 160, había muchos monotributistas, y las cantidades y montos exportados eran «antieconómicos».

Se diseñó una estrategia a medida para el caso, que consistió en crear un registro especial para los exportadores de carbón. Antes de realizar las exportaciones, había que inscribirse, aportar documentación que avalara la existencia real de la empresa y realizar una entrevista de aproximadamente una hora al gerente o potencial exportador de carbón. La necesidad de presentar documentación básica disuadió a la mayoría de las empresas fantasma; las pocas que se atrevieron rápidamente se desmoronaron en la entrevista y, en algunos casos, terminaron confesando que recibían dinero para «fragar» la existencia de una empresa. Pudieron inscribirse los que realmente tenían empresas dedicadas al carbón y las exportaciones crecieron en los siguientes años, en cantidades y en precio. Por un largo tiempo, no volvió a existir contrabando de cocaína oculta en carbón.

4.4 Salideras bancarias

Durante los primeros años de la década del 2000, comenzó a hacerse famosa una modalidad de robo denominada «salidera bancaria». El ilícito consistía en los siguientes pasos: a) se identificaba a una potencial víctima que concurría al banco a retirar grandes sumas de dinero; b) en la entidad financiera había un

miembro de la banda que la «marcaba»³; y c) la persona era abordada y robada apenas salía de la entidad o seguida sigilosamente hasta un lugar donde era conveniente perpetrar el ilícito.

A primera vista, era un dilema sin solución: la Policía no podía custodiar a cada persona que retiraba una gran cantidad de dinero y ni siquiera contaba con esa información. En 2010, un grupo de ladrones disparó contra una clienta llamada Carolina Píparo, quien se encontraba embarazada de ocho meses. Como consecuencia de los disparos que recibió, le practicaron una cesárea de urgencia para que pudiera dar a luz a su hijo, Isidro. El bebé murió una semana después. El hecho llegó a los grandes medios de comunicación, sensibilizó a la opinión pública, y los actores políticos, luego de intensos debates, dictaron la Ley 26.637, por la cual se establecieron medidas de seguridad obligatorias para las entidades financieras. La norma exige que estas deben contar en las líneas de cajas y cajeros automáticos con un sistema de protección con suficiente nivel de reserva, que impida la observación de terceros.

Con posterioridad a la promulgación de la ley, los bancos implementaron una suerte de mamparas opacas que impedían ver o «marcar» a quienes retiraban importantes sumas de dinero de las entidades financieras. Por lo tanto, esa medida efectivamente imposibilitó la tarea de «marcar», con la excepción del personal de caja, lo que de manera simultánea incrementó sideralmente su riesgo de ser señalado luego como responsable del hecho. Después de establecida la medida que señala la ley, las «salideras bancarias» se redujeron en forma sensible.

Luego, la AFIP elaboró un indicador de capacidad económico-financiera que no permite importar más allá de la capacidad económica, lo cual prácticamente automatiza las tareas de control e impide el fraude. El éxito fue rotundo y con la utilización de muy pocos recursos. Sin el uso innecesario de la fuerza pública, la entidad logró dismantelar una maniobra importante de antemano sin molestar a los importadores lícitos. La clave fue la precisión de la herramienta escogida.

³ «Marcar», en la jerga policial, significa señalar subrepticamente a un sujeto que luego será víctima de un ilícito.

5. Análisis

En este punto, se analizará si los casos planteados se asimilan a las «intervenciones quirúrgicas» descritas en la hipótesis. Por una cuestión de claridad expositiva, el uso de los recursos se dividirá en dos aspectos: los recursos materiales y humanos discriminados del «uso de la fuerza pública», que en un Estado democrático asume características especiales.

Tabla 1. Casos e «intervenciones quirúrgicas»

	Robo de cables de cobre	Mafia de los contenedores	Droga en carbón	Salideras bancarias
Acción estatal deliberada	x	x	x	x
Problemas	x	x	x	x
Táctica	x	x	x	x
Eficaz	x	x	x	x
Eficiente	x	x	x	x
Sostenible	x	x	x	x
Uso de la fuerza pública	Escaso	Escaso	Nulo	No
Organizaciones criminales	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia

Acción estatal deliberada

- CABLES DE COBRE: luego de un primer intento a mansalva, el segundo fue estudiado y deliberado.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: hubo una etapa cualitativa, otra cuantitativa, y una estrategia conjunta entre la Fiscalía y la Justicia (deliberada).

- DROGA EN CARBÓN: la creación del registro fue una respuesta deliberada al problema planteado.
- SALIDERAS BANCARIAS: la promulgación de una ley incluyó intencionalidad.

Problema

- CABLES DE COBRE: eran un conjunto de empresas, no un caso.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: era un grupo importante de empresas.
- DROGA EN CARBÓN: era un problema a solucionar, no un caso en particular.
- SALIDERAS BANCARIAS: era una serie de delitos que la Policía no podía solucionar, no un caso en particular.

Táctica

- CABLES DE COBRE: se incrementó significativamente el riesgo de exportar chatarra de cobre obtenida por medios ilícitos.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: se afectó considerablemente el riesgo desde dos puntos de vista: a) de *ser detectado*, ya que la AFIP demostró capacidad para detectarlo; y b) de *ser sancionado*, puesto que los allanamientos y las prisiones preventivas son muestra clara de ello. El secuestro de 900 contenedores generó una pérdida millonaria en dólares que perjudicó seriamente la rentabilidad.
- DROGA EN CARBÓN: se dio un aumento considerable del riesgo de ser detectado y, en caso de querer armar una empresa fraudulenta, se reducía la rentabilidad, ya que se debía hacer una inversión más significativa.
- SALIDERAS BANCARIAS: hubo un aumento considerable del riesgo para la persona que tuviera el rol de «marcar» a quien retiraba sumas importantes de dinero.

Eficacia

- CABLES DE COBRE: se solucionó el problema. No hubo más robos.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: se desarticuló la organización.
- DROGA EN CARBÓN: por largo tiempo no volvió a encontrarse cocaína en los embarques.
- SALIDERAS BANCARIAS: se redujeron sensiblemente.

Eficiencia

- CABLES DE COBRE: al principio hubo un uso abundante de recursos; cuando se desarrolló la «intervención quirúrgica», ese uso fue mínimo.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: los recursos utilizados fueron pocos en comparación con el tamaño de la maniobra.
- DROGA EN CARBÓN: una vez que se definió el registro, hubo una módica carga de trabajo inicial, pero luego muy pocas inscripciones.
- SALIDERAS BANCARIAS: con posterioridad a la promulgación de la Ley 26.637, los bancos tuvieron gastos ínfimos para colocar mamparas en los cajeros.

Sostenible

- CABLES DE COBRE: exige monitoreo esporádico. Sostenible.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: exige monitoreo esporádico para que no vuelva a organizarse la maniobra. Sostenible.
- DROGA EN CARBÓN: exige un mínimo de trabajo cada vez que surgen nuevos exportadores. Sostenible.

- SALIDERAS BANCARIAS: exige monitoreo esporádico. Sostenible.

Uso de fuerza pública

- CABLES DE COBRE: luego de la acción inicial, hubo un uso «quirúrgico» de la fuerza pública que solo afectó a las empresas involucradas en el ilícito, sin perjuicio para firmas lícitas.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: al igual que en el caso anterior, se produjo un daño económico considerable a las firmas ilícitas por la pérdida de la mercadería de los 900 contenedores. Y desde el punto de vista humano, sufrieron prisiones preventivas y hubo numerosas personas imputadas e involucradas en la causa. No existieron daños para firmas lícitas.
- DROGA EN CARBÓN: sin daños materiales significativos. El uso de la fuerza pública fue disuasivo, sin perjuicio para firmas lícitas.
- SALIDERAS BANCARIAS: netamente disuasivo, sin perjuicio para personas ni firmas.

Organizaciones criminales

- CABLES DE COBRE: existía una organización criminal de mediana/alta sofisticación.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: organización criminal de alta significación.
- DROGA EN CARBÓN: organización criminal de alta sofisticación.
- SALIDERAS BANCARIAS: organizaciones criminales de mediana/baja sofisticación.

6. Conclusiones

A modo de cierre, la primera conclusión es que el Estado puede desarrollar «intervenciones quirúrgicas» o la habilidad para encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude y la precisión para golpear en el lugar exacto. Esto implica que, si la institución se lo propone, puede desarrollar respuestas innovadoras a medida, capaces de enfrentar el desafío que imponen las OCD. Supone cerrar la brecha, buscar alternativas originales, y salirse de los procedimientos repetitivos y disfuncionales que fracasan.

La segunda conclusión es que las «intervenciones quirúrgicas» son eficaces, puesto que en todos los casos se observa cómo el accionar del Estado eliminó o minimizó el daño. Esta eficacia se debió a que las OCD son «racionales» y a que la institución afectó las dos variables claras que determinan su accionar: riesgo/rentabilidad. De esta manera, el Estado cuenta con una herramienta eficiente para poder enfrentar el desafío que representan las organizaciones criminales y evitar el mal *in crescendo* que estas pueden provocar. Como sostiene Lupsha (1996), frente a la ausencia o ineficacia de la acción estatal, primero son *predatorias*, luego *parasitarias* y, finalmente, *simbióticas*.

La tercera conclusión es que, si bien el Estado puede desarrollar «intervenciones quirúrgicas» eficaces para enfrentar a las OCD, estas acciones son excepcionales y no una tendencia. Este encontró el medio para sortear la brecha y, sin embargo, el propio miedo al cambio puede obstaculizarlo y hacer que sigan su curso el *paradigma ciego* y el modelo «industrial» de producir respuestas en serie, por más ineficaces que estas sean.

En un trabajo anterior (Depetris, 2018), se señaló la dificultad de modificar creencias arraigadas en las agencias regulatorias. Como advierte Wilson (1989) sobre las burocracias públicas: «cambiar una cultura es como mudar un cementerio». No es imposible, pero es muy difícil.

La oportunidad también es enorme si, en lugar de intentar mejorar el *paradigma ciego* y querer ser como en el mundo privado eran Ford o General Motors, intentamos «abrazar» al futuro y hacer de la creatividad y la ductilidad nuestro

objetivo: podemos construir una suerte de Apple o Google público. Esto no significa tirar todo lo que se hizo. Así como la escritura no eliminó la transmisión oral, ni los videos eliminaron a las dos anteriores —siguen existiendo docentes, libros, y ahora también videos y *podcasts*—, el reto no es olvidarse del pasado, sino adaptarlo, enriquecerlo y mejorarlo. Esto es, «ampliar la variación», incorporar nuevas modalidades y respuestas públicas con las herramientas digitales.

Tal vez lo más complejo sea el desafío adaptativo: hay que cambiar nuestras organizaciones; y la opinión pública exige modificar conductas, salir de la zona de confort y lanzarnos a terrenos desconocidos. El peligro y el miedo son tan grandes como la oportunidad. Como cantaba Silvio Rodríguez: «El sueño se hace a mano y sin permiso, arando el porvenir con viejos bueyes ...».

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Google Books.
- Bardach, E. (1998). *Gettin agencies to work together. The practice and theory of managerial craftmanship*. The Brooking Institution.
- Bardach, E. & Kagan, R. (1986). *Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness*. Temple University Press.
- Becker, G. S. (1974). Crime and punishment: an economic approach. En G. S. Becker & W. Landes (Eds.), *Essays in economics of crime and punishment*.
- Beittel (2015). Mexico: organized crime and drug trafficking organizations. En E. Brynjolfsson, & A. McAfee, *The second machine age. Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. Norton.
- Brynjolfsson, E. & McElheran, K. (2016). The rapid adoption of data-driven decision-making. *American Economic Review*, 106(5), 133-139.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Revista de Historia Internacional*, año 11, (42), 3-14.
- Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. CIDE.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational organized crime: multilateral responses to a rising threat*. International Peace Academy.

- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. *Nueva Sociedad*, 226, 67-84.
- De Sousa, R. S. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 141-192.
- Denhart, R. B. (2008). Theories of public administration. Belmont-Thomson-Wadsworth.
- Depetris, J. A. (2012). Deportes extremos: construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010). Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social – AFIP.
- Depetris, J. A. (2018). Organizaciones criminales digitales, organizaciones públicas industriales. *Revista Tres Artículos*, 2, 36-58.
- Eck, J. (2002). Learning from experience in problem oriented police and situational prevention. *Crime Prevention Studies*, 14, 93-117.
- Eck, J. (2000). *Police and crime event concentration*. Transaction Publisher.
- Felbab-Brown, V. (2014). Improving Supply Side Policies. En The London School of Economics and Political Science (Ed.), *Ending de drug wars*. LSE.
- Frederickson, H. G. & Smith, B. K. (2003). *The public administration theory primer*. Westview.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Goldstein, H. (1990). *Problem oriented policing*. McGraw Hill.
- Howard, P. K. (1994). *The death of common sense: how law is suffocating America*. Random House.
- Kanter, R. M. (1990). *Cuando los gigantes aprenden a bailar*. Plaza & Janés.
- Klerks, P. (1999). The network paradigm applied to criminal organizations: theoretical nitpicking or relevant doctrine for investigators? Recent developments. En A. Edwards & P. Gil (Eds.), *Transnational organized crime. Perspectives on global security*. Routledge.
- Lupsha, P. (1996). Organized crime versus the nation state. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21-48.
- McAfee, A. & Brynjolfsson, E. (2017). *Machine, platform, crowd: harnessing our digital future*. Norton Company.
- Merton, R. K. (2007). Bureaucratic structure and personality. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of public administration*. Thomson Wadsworth.
- Mintzberg, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.

- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Naím, M. (2006). *Illicit. How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy*. Random House Mondadori.
- Naím, M. (2012). Mafia states. Organized crimes takes office. *Foreign Affairs* 91(3), 100-111.
- Naím, M. (2003). The five wars of globalization. *Foreign Policy*, 134, 28-37.
- Paoli, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37.
- Prieto, C. A. (2012). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. En The London School of Economics and Political Science (Ed.), *Ending de drug wars*. LSE.
- Reuter, P. & Haaga, J. (1988). *Organization of high level drug markets. An exploratory study*. Rand Corporation.
- Schwab, K. (2017). *The fourth Industrial Revolution*. Crown Business.
- Sozzo, M. (2002). *Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión de la criminalidad. Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Ediciones UNL.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing duties*. Praeger.
- Sparrow, M. (2000). *The regulatory craft*. Brookings Institution.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: operational challenges in control*. Cambridge University Press.
- Sparrow, M., Moore, M. & Kennedy, D. (1990). *Beyond 911. A new era for policing*. Basic Books.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centro América y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *The Threat of Transnational Organized Crime*. UNODC.
- Varese, F. (2011). *Mafias on the move: how organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.
- Villamariona, J. A. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (16), 81-94.
- Weber, M. (2007). Bureaucracy. En J. M. Shafritz & A. C. Hyde, *Classics of public administration*. Thomson-Wadsworth.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.

Williams, P. (2001). Transnational criminal networks. En J. Arquilla & D. Ronfeldt, *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*. RAND Corporation.

Cómo citar este artículo

Depetris, J. A. (2021). «Intervenciones quirúrgicas»: las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» a las organizaciones criminales digitales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 81-106.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021

COMUNICACIONES

El desarrollo de capacidades nacionales de evaluación

Por *Oswaldo Feinstein**

Resumen

Este documento aborda el desarrollo de un entorno propicio para el desarrollo de capacidades de evaluación a nivel nacional, sobre la base de más de tres décadas de experiencia en el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación en diferentes regiones del mundo, y en la promoción del desarrollo de capacidades estatales para monitoreo y evaluación.

A partir de lecciones derivadas de experiencias en el desarrollo de la capacidad estatal para la evaluación y en discusiones en la literatura, se presenta un esquema conceptual y se consideran mecanismos de apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales de evaluación. Además, se examinan algunos supuestos que subyacen a esta práctica, identifica sus consecuencias y señala formas de superarlas.

Palabras clave

Evaluación, capacidades, trampas de capacidades, brechas de capacidades.

Abstract

Based on more than three decades of experience in designing monitoring and evaluation systems in different regions of the world, and in promoting the development of state capabilities for monitoring and evaluation, this paper addresses the development of an enabling environment for evaluation capacity building at the national level. On the basis of lessons drawn from experiences in developing state capacity for evaluation, and on discussions in the literature, it

* Profesor del máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Evaluation Advisory Panel de la Oficina Independiente de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Integrante del Consejo de la Academia Internacional de Evaluación.

ofeinstein@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-6144-0614>

presents a conceptual scheme and discusses ways to support the development of national evaluation capacities. Furthermore, the paper deals with some underlying assumptions of this practice, identifying its consequences and pointing out at ways to overcome them.

Key words

Evaluation, capacities, capacity traps, capacity gaps.

1. Introducción

En este documento se realiza un análisis de las «trampas de capacidad» y se propone un marco conceptual para identificar y desarrollar las capacidades nacionales de evaluación, basado en lecciones aprendidas de las experiencias y las discusiones de la literatura sobre el tema¹.

Desde hace varios años, los economistas y otros científicos sociales han utilizado los círculos viciosos y virtuosos como mecanismos explicativos. Por ejemplo, en el trabajo pionero sobre ciclos económicos de dos economistas de Cambridge, Nicholas Kaldor, en los años cuarenta, y Richard Goodwin, en los cincuenta.

Una «trampa de capacidad» es un tipo de círculo vicioso que tiende a encapsular y reproducir un bajo nivel de capacidad. El mecanismo opera de la siguiente manera: cuando los niveles de capacidad son bajos, no surgen oportunidades para ejercerlas, por lo que las personas y las organizaciones con bajo nivel de capacidades no pueden aprender haciendo y permanecen ancladas en ese nivel.

¹ Este trabajo es una versión ampliada y actualizada de una presentación realizada en la sesión «Políticas públicas y trampas de la capacidad estatal» del taller sobre «Elaboración de políticas basadas en evidencias y el mundo real», organizado por la Cambridge Judge Business School, Cambridge University, el 25 de mayo de 2011. Esa presentación se basó parcialmente en una nota para la Conferencia de Casablanca, en 2009, sobre capacidades nacionales de evaluación organizada por la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Oscar Oszlak, Tim Besley y Oscar García.

Esquemáticamente:

Bajo nivel de capacidad → Falta de oportunidades → Falta de aprendizaje → Bajo nivel de capacidad

En estas circunstancias, se suelen contratar empresas o especialistas extranjeras/os para que realicen las tareas de consultoría que requiere un país en desarrollo, de manera que se deja de lado a las/os potenciales expertas/os nacionales encerradas/os en su baja capacidad, privados de la «oportunidad para hacer», que es una importante «oportunidad para aprender» y desarrollar su capacidad. Pero el reconocimiento de la importancia de brindar oportunidades para aprender haciendo llevó a otra trampa de capacidad, que consiste en esperar que las capacidades locales emerjan casi instantáneamente o durante el proceso de evaluación. Esta «trampa del aprendizaje instantáneo» se corresponde con una reacción a la actitud simétrica.

Por otro lado, una segunda trampa de capacidad es suponer que hay buenas prácticas que funcionan en cualquier lugar y para cualquier tarea, lo cual constituye una «ilusión de transferibilidad».

Para evitar estas trampas de capacidades se requieren acciones que generen oportunidades de desarrollo de capacidades y desbloqueen los procesos conducentes a este resultado, para lo cual, a su vez, se necesita un marco conceptual claro, que se presenta a continuación.

2. Esquema conceptual para el desarrollo de capacidades nacionales de evaluación

Durante décadas se han realizado esfuerzos para desarrollar la capacidad de evaluación a nivel nacional en diversas regiones del mundo, aunque algunas experiencias no son muy conocidas ni están debidamente documentadas. Las lecciones aprendidas, que se presentan en la última sección de este trabajo, constituyen un intento de destilar esta rica experiencia. Sobre la base de este aprendizaje, se presenta en la Tabla 1 un esquema conceptual de una matriz

de capacidades nacionales de evaluación que puede resultar útil tanto para un diagnóstico de estas capacidades como para considerar las posibilidades de mejora. La matriz combina diferentes tipos de capacidades de evaluación para gestionar, realizar y utilizar evaluaciones (de programas, políticas, proyectos, planes nacionales de desarrollo, instituciones) con diferentes «principales» y «agentes».

Tabla 1. Matriz de Capacidades Nacionales de Evaluación (CNE)

Capacidades nacionales de evaluación	Gobierno	Universidades, <i>think tanks</i> , consultores, sociedad civil	Parlamento, sociedad civil
Gestionar evaluaciones	I	II	III
Realizar evaluaciones	IV	V	VI
Usar evaluaciones	VII	VIII	IX

Fuente: elaboración propia

Los números romanos de la Tabla 1 facilitan la referencia a las celdas de la matriz: I es la capacidad del Gobierno para gestionar evaluaciones; IV, la capacidad del Gobierno para realizar evaluaciones, y así sucesivamente. Esta matriz permite considerar diferentes escenarios posibles y reales. De esta manera, durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, se enfatizó en la realización de evaluaciones, a menudo llevadas a cabo por los gobiernos con el apoyo de organismos internacionales (IV era la celda dominante de la matriz). En la década de los noventa, los gobiernos de algunos países —en particular Chile, Colombia, Costa Rica y México— comenzaron a desarrollar sus propios sistemas de evaluación². Para ello, subcontrataron la mayoría de las evaluaciones y desempeñaron el papel de gestores (es decir, pasaron de la celda IV a la I)³.

² Entre las innovaciones incorporadas en la gestión pública durante el período 1998-2028, Oszlak (2020) incluye la evaluación de desempeño y la evaluación de programas.

³ Véase Cunill Grau y Ospina (2008), y Feinstein y García Moreno (2015). Como parte del proceso de

Nunca hubo demasiada participación de los parlamentos o la sociedad civil en las evaluaciones (la segunda y la tercera columna han sido débiles, excepto la celda v). A principios del siglo actual, los *think tanks* y las universidades se involucraron cada vez más en la realización de evaluaciones. En cambio, en la mayoría de los países en desarrollo, las celdas III, VI y IX han estado casi vacías⁴.

La matriz CNE puede utilizarse para diseñar sistemas de evaluación nacionales apropiados que tengan en cuenta las realidades nacionales y las capacidades necesarias para implementarlos. En algunos países, un sistema de evaluación nacional deseable y factible podría consistir en que el gobierno (o las organizaciones de la sociedad civil) gestione el proceso de evaluación mientras que los *think tanks* y las universidades realicen las evaluaciones, para que sean utilizadas por el parlamento o la sociedad civil (situaciones correspondiente a las celdas I, V y IX, la diagonal de la matriz, que ofrecerían capacidades críticas de evaluación nacional necesarias para asegurar que el sistema funcione).

Cabe destacar que, por medio de la realización de evaluaciones relevantes, las capacidades nacionales de evaluación pueden contribuir a potenciar las tres capacidades estatales que Besley *et. al.* (2021) consideran como pilares de los estados eficaces (las capacidades fiscales, legales y colectivas, entendiendo por estas últimas la provisión de bienes públicos como educación y salud).

creación y legitimación de sistemas de M&E, países como Colombia tienen una serie de leyes y decretos que exigen la evaluación, lo que podría contribuir a crear un entorno propicio para las CNE. Sin embargo, como señala Mackay (2007): «una ley o decreto por sí solo no asegura que se realicen los considerables esfuerzos necesarios para construir un sistema de M&E», mientras que Cunill Grau y Ospina (2008) se refieren a los casos de Brasil y Chile como ejemplos donde los sistemas se consolidaron sin una base legal. Estos casos indican que un marco legal no es necesario ni suficiente para el desarrollo de un sistema de M&E, aunque puede ayudar a crear un entorno propicio.

⁴ Con respecto a la celda VI, debe tenerse en cuenta que, en algunos países de la OCDE, las entidades fiscalizadoras superiores que informan a los parlamentos, realizan auditorías de desempeño, lo que constituye un tipo de evaluación.

3. Apoyar el desarrollo de las Capacidades Nacionales de Evaluación (CNE)

En lugar de ofrecer recomendaciones estándares sobre cómo apoyar las CNE, es conveniente realizar diagnósticos de CNE a nivel de cada país, para lo que resultará de utilidad el marco conceptual presentado⁵. A continuación, se desarrollan diferentes actividades que pueden ser apropiadas para respaldar el desarrollo de CNE, aunque su conveniencia debe evaluarse en cada caso.

INFORMACIÓN: apoyo en la búsqueda de experiencias relevantes para el desarrollo y la mejora de las CNE, teniendo en cuenta diferentes contextos, así como de materiales de referencia potencialmente útiles, como guías de diagnóstico.

TRABAJO EN RED: vinculación o establecimiento de redes de profesionales de la evaluación.

FINANCIAMIENTO: capacitación de personas, formación de capacitadoras/es por medio de becas, y contratación de equipos nacionales para la realización de evaluaciones o el financiamiento de viajes de estudio e intercambio de conocimientos entre países en desarrollo.

ASISTENCIA TÉCNICA: por medio de la cooperación «Sur-Sur» (cooperación entre países en desarrollo) y de agencias de cooperación internacional —donantes, agencias del sistema de las Naciones Unidas o bancos de desarrollo—, que brindan apoyo para el desarrollo de las CNE.

Estas líneas de apoyo podrían verse facilitadas por la cooperación internacional, de manera tal de contribuir a la creación de un entorno propicio para fortalecer la capacidad de evaluación nacional, en consonancia con las recomendaciones de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, ratificada a su vez en la Declaración de Accra, sobre la necesidad de desarrollar sistemas nacionales en los propios países⁶.

⁵ Además, Mackay (2007) brinda ejemplos de diagnóstico de M&E (monitoreo y evaluación) a nivel de país. Véanse, también, Morra-Imas & Rist (2009) y Feinstein (2009).

⁶ El intercambio de experiencias también puede ayudar a desarrollar la capacidad nacional de evaluación.

4. Supuestos implícitos y lecciones aprendidas basadas en evidencia

Las lecciones aprendidas que se presentan en esta sección se basan en experiencias en el desarrollo de las capacidades nacionales de evaluación durante tres décadas de trabajo en América Latina y el Caribe, África, Asia y Europa del Este. Su objetivo es abordar de manera realista y constructiva los factores que conducen a un entorno propicio para aumentar las capacidades nacionales de evaluación e identificar formas adecuadas de apoyar su desarrollo.

4.1 Desagregar la capacidad de evaluación teniendo en consideración varias capacidades

Un supuesto implícito frecuente es que existe una única capacidad de evaluación. Pero, en realidad, hay diferentes capacidades de evaluación que se deben tener en cuenta y que permiten la especialización y la división del trabajo. Es importante distinguir entre la capacidad para gestionar evaluaciones y la capacidad para realizarlas, ya que la primera no supone la segunda, y viceversa. Este aspecto adquirió particular importancia a finales de la década de 1990, cuando los gobiernos comenzaron a subcontratar y gestionar evaluaciones, en lugar de realizarlas (al revés de lo que ocurrió en la década de 1980). Además, es importante reconocer que la realización de evaluaciones implica la producción de evaluaciones como su comunicación/difusión. Por último, vale la pena considerar la capacidad de utilizar evaluaciones como una dimensión diferente, ya que como ocurre en el caso de las encuestas, la capacidad para gestionarlas y realizarlas no implica necesariamente la capacidad para utilizarlas (Picciotto, 2007)⁷. Todas ellas son capacidades diferentes, por lo tanto, no resulta práctico agruparlas bajo un solo término: *capacidad*, excepto para señalar una dimensión de desarrollo importante que

Recientemente se ha establecido la «Global Evaluation Initiative», una importante iniciativa para el desarrollo de capacidades evaluativas, liderada por la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD y el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, que involucra a otros organismos internacionales y gobiernos (<https://www.globalevaluationinitiative.org/>).

⁷ Sobre el uso de evaluaciones y la capacidad para utilizarlas, véase Feinstein (2002).

debe desagregarse para comprender mejor las diferentes situaciones en nivel nacional y diseñar más formas adecuadas de apoyar el mejoramiento de las capacidades nacionales de evaluación.

4.2 La capacitación individual para realizar evaluaciones no es necesaria ni suficiente para el desarrollo de las capacidades nacionales de evaluación

Durante un largo tiempo, incluso actualmente, es frecuente que la capacidad de evaluación se reduzca a la capacidad de realizar evaluaciones. Sin embargo, como se mencionó, esto es inapropiado porque existen varias capacidades de evaluación. Además, hay una limitación adicional importante en este enfoque: se ocupa del nivel del individuo más que de las organizaciones o colectivos. La experiencia muestra que al mejorar las capacidades de los individuos sin fortalecer las organizaciones y el entorno de CNE, la capacitación en nivel individual puede resultar en un debilitamiento paradójico de las organizaciones, e incluso de CNE, si no hay una mejora concomitante en el entorno social que brinde oportunidades para utilizar el aprendizaje que resultó de la capacitación, que puede llevar a las personas capacitadas a migrar a otras organizaciones o incluso a otros países⁸.

4.3 El foco debe centrarse en las capacidades de evaluación nacionales, no solo gubernamentales

Aunque la capacidad de evaluación del gobierno es un componente importante de la CNE, las capacidades de evaluación de la sociedad civil también constituyen una dimensión crucial. Los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil

⁸ En una mesa redonda nacional de la Evaluación de Resultados de desarrollo para Chile del PNUD, se mencionó que un conjunto de actividades de desarrollo de capacidades de evaluación dirigidas a nivel individual no resultó en un fortalecimiento de la organización en cuestión, porque una vez finalizada la actividad, personas capacitadas dejaron la organización. Hay experiencias similares en otros países de la región. Por cierto, cabe mencionar que el enfoque de «capacidades», iniciado por Amartya Sen, también se enfoca en el nivel individual (aunque eventualmente puede extenderse para tener en cuenta las «capacidades sociales»).

pueden utilizar evaluaciones (y a veces lo hacen) para informarse sobre temas en los que se proponen influir a nivel de decisores políticos. Para ello, necesitan tener la capacidad de utilizar evaluaciones, ser conscientes de su existencia y saber cómo hallarlas. En algunos países, como Chile, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda consulta al Parlamento sobre la agenda de evaluación, mientras en Ghana se han realizado esfuerzos para desarrollar las capacidades de evaluación de la sociedad civil.

El uso de evaluaciones por parte de la sociedad civil puede mejorar la calidad de la democracia al brindar a las/os ciudadanas/os información que les permita evaluar el desempeño del Gobierno e influir en el proceso de toma de decisiones. Una experiencia notable proviene de la India, donde se desarrollaron boletines de calificaciones para ayudar a la sociedad civil en la evaluación de los servicios públicos, experiencia que se ha replicado en otras regiones (Paul, 2002). Algunas organizaciones, como los *think tanks*, están bien posicionadas para realizar evaluaciones y su capacidad para hacerlas puede desarrollarse por medio de un proceso de aprendizaje práctico si se les da la oportunidad de realizar evaluaciones, proporcionándoles cuando sea necesario la orientación adecuada. También es importante fortalecer la comunidad académica/consultora, como se ha hecho en Chile y en México, donde las evaluaciones se subcontratan para asegurar la objetividad y la credibilidad (a veces, se argumenta que la subcontratación asegura la independencia, pero no necesariamente es así).

4.4 Deben considerarse diferentes tipos de brechas de capacidades evaluativas

La práctica y la literatura sobre la capacidad de evaluación se refieren con frecuencia a la oferta y la demanda⁹. Si bien es útil, mejor es considerar no solo la oferta y la demanda reales y la brecha entre ellas, sino también (i) la oferta de evaluación «potencial», como la de profesionales locales que pudieron haber realizado evaluaciones, pero no tuvieron la oportunidad; (ii) la demanda de evaluación «potencial», como la de evaluaciones que no se ejecutan, debido a la falta de financiamiento; y (iii) la demanda de evaluación «latente», como la

⁹ Por ejemplo, cfr. Boyle & Lemaire (1999).

demanda de información que no se ha articulado como tal, porque no existe una conciencia o una comprensión clara sobre qué significa evaluación.

Estos conceptos ayudan a identificar otras tantas brechas en el curso de un diagnóstico de CNE, lo cual es importante para diseñar las medidas de apoyo adecuadas: (i) una brecha entre la oferta potencial y real de capacidades nacionales de evaluación, que puede generar oportunidades para que evaluadoras/es «potenciales» se conviertan en evaluadoras/es «reales»; (ii) una brecha entre la demanda potencial y real, que puede requerir un mecanismo de financiamiento, como un fondo de evaluación, que se pueda aprovechar para encargar evaluaciones o un mecanismo de consulta que permita al parlamento participar en la definición de la agenda de evaluación; y (iii) una brecha entre la demanda real y latente de evaluaciones, que puede requerir el desarrollo de la capacidad para comprender el papel de las evaluaciones, la capacidad para utilizar evaluaciones y la difusión de ejemplos persuasivos de evaluaciones influyentes y de sistemas de evaluación que funciona bien (para nutrir la demanda).

Cabe señalar que la capacidad de utilizar evaluaciones adecuadamente implica comprender qué son las evaluaciones, cómo se pueden usar para diferentes propósitos y también requiere la capacidad para reconocer cuándo una evaluación es sólida o confiable (aspecto sobre el cual las/os usuarias/os se vuelven «discriminantes»). Esta brecha entre la demanda real y latente de evaluaciones puede ser particularmente relevante en el caso de organizaciones de la sociedad civil, como los sindicatos.

Un conjunto complementario de brechas de capacidad de evaluación se relaciona con los diferentes tipos de evaluaciones. Hace algunos años, la llamada «brecha de evaluación» recorría los círculos de evaluación del desarrollo. Se centró en la evaluación de impacto y señaló una brecha de evaluación importante, que tenía implicaciones para la capacidad de evaluación. Pero existen otros tipos de evaluaciones que también faltan —o cuya calidad deja un amplio margen de mejora—, lo que genera brechas de evaluación adicionales; por ejemplo, autoevaluaciones, evaluaciones de procesos y resultados; y las capacidades correspondientes para realizarlas¹⁰.

¹⁰ En Feinstein y García (2015) se presenta un análisis empírico de las brechas de evaluación en los países de América Latina y el Caribe.

4.5 El intercambio de experiencias también puede contribuir a desarrollar capacidades de evaluación

El intercambio de experiencias es un enfoque importante para desarrollar la capacidad de evaluación nacional entre los países en desarrollo. Por ejemplo, Chile brindó apoyo a México para desarrollar su sistema nacional de evaluación del desempeño y las capacidades para operarlo. México también podría contribuir con asistencia para desarrollar las capacidades de evaluación de Chile en los sectores sociales¹¹. Además, en la mayoría de los países, las capacidades evaluativas no se han desarrollado en todo el territorio en particular, por lo que es un desafío importante desarrollar las capacidades de evaluación subnacionales. Esto ya ha comenzado en algunos países, como Brasil (Belo Horizonte), India (Andhra Pradesh) y México (Jalisco)¹².

4.6 Las redes de evaluación nacionales y regionales pueden contribuir a desarrollar las CNE

En los últimos años, se han creado varias redes y asociaciones de evaluación regionales y nacionales¹³. Como se muestra en el caso de Sri Lanka y otros países, estas redes pueden desempeñar un papel en la expansión de las CNE y en la reducción de las brechas entre la oferta potencial y real, así como entre demanda latente y real.

5. Conclusiones

La práctica de promover el desarrollo de capacidades nacionales para la evaluación de políticas públicas ha dado algunas lecciones que pueden utilizarse como insumos para seguir trabajando en esta área. Sin embargo, es importante tener en cuenta que «la capacidad administrativa no es realmente transferida de una sociedad a otra por los administradores del mundo desarrollado sentados

¹¹ El innovador sistema de evaluación mexicano y su evolución se describen en Feinstein y Hernández (2008).

¹² Para ayudar a los gobiernos a aprender unos de otros, la «espiral de aprendizaje» presentada en Blindenbacher & Nashat (2010) es un enfoque prometedor.

¹³ Véase Feinstein & Beck (2006) y Morra-Imas & Rist (2009).

dando conferencias a sus contrapartes menos desarrolladas» (Fukuyama, 2004, p. 87). El enfoque conceptual y las lecciones aprendidas que se presentan en este documento pueden contribuir a facilitar el proceso de desarrollo de capacidades para la evaluación de políticas públicas; un proceso que debe ser liderado por los países.

Referencias bibliográficas

- Besley, T., Dann, C. & Persson, T. (23 de septiembre de 2021). State Capacity and Development Clusters. *Vox*. <https://voxeu.org/article/state-capacity-and-development-clusters>
- Blindenbacher, R. & Nashat, B. (2010). *The Black Box of Governmental Learning*. The World Bank.
- Boyle, R. & Lemaire, D. (1999). *Building Effective Evaluation Capacity*. Transaction Publishers.
- Castro, M. F. (2008). *Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia*. Independent Evaluation Group.
- Cunill Grau, N. y Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Banco Mundial-CLAD.
- Feinstein, O. y García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sangines y M. García Moreno (coords.), *Construyendo gobiernos efectivos*. BID.
- Feinstein, O. & Porter, S. (2014). *Reframing Evaluation Capacity Development in Africa. Evaluation Connections*. European Evaluation Society.
- Feinstein, O. (2009). Country-led evaluation systems. En M. Segone (ed.), *Country Led Evaluations and Evaluation Systems*. UNICEF.
- Feinstein, O. & Hernández, L. (2008). *The Role of Evaluation in Mexico: Achievements, Challenges and Opportunities*. The World Bank and SCHP.
- Feinstein, O. (2006). Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action. En I. Shaw, J. C. Greene & M. M. Mark (eds.), *The SAGE Handbook of Evaluation*. SAGE.
- Feinstein, O. (2002). Use of Evaluations and Evaluations of their Use. *Evaluation*, 8(4).

- Fukuyama, F. (2004). *State Building*. Cornell University Press.
- Mackay, K. & Gariba, S. (2000). *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*. Operations Evaluation Department. The World Bank.
- Mackay, K. (2007). *Cómo construir sistemas de M&E para apoyar un mejor gobierno* (inglés). Grupo del Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/689011468763508573/How-to-build-ME-systems-to-support-better-government>
- Morra Imas, L. G. & Rist, R. C. (2009). *The Road to Results*. The World Bank.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLAD-CEDES.
- Paul, S. (2002). Reforming the State: Government Initiatives and People's Movements. *Global Business Review*, 3(2).
- Picciotto, R. (2007). The New Environment for Development Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 28(4).

Cómo citar este artículo

Feinstein, O. (2021). El desarrollo de capacidades nacionales de evaluación. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 109-121.

Fecha de recepción 07/2021 | Fecha de aprobación 09/2021

RESEÑAS

El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública

Francisco Velázquez López

Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2021, 158 páginas

ISBN: 978-980-7925-15-0

Por *Graciela Silva*

Francisco Velázquez López, autor del libro *El burócrata disruptivo*, nació en Sevilla, España. Es licenciado en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, agrupamiento que nuclea a las/os altas/os funcionarias/os de la Administración Pública española. En tal carácter, se desempeñó en cargos de gran relevancia política y directiva en numerosos ministerios entre los que se cuentan el de Presidencia, de Administraciones Públicas, de Agricultura, de Obras Públicas y Urbanismo, de Hacienda y de Política Territorial. Fue viceministro en dos ocasiones y secretario general en el Ministerio de Administraciones Públicas.

Actualmente, es secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público internacional de carácter intergubernamental integrado por países de América Latina, la Península Ibérica y Angola (veintitrés en total). Es oportuno señalar que el CLAD es responsable de la organización del Congreso Internacional para la Reforma del Estado y la Administración Pública, el encuentro de mayor importancia sobre la materia en Iberoamérica. Es un ámbito de intercambio de experiencias y debates que, desde hace veintisiete años, reúne a profesoras/es, estudiantes, funcionarias/os, políticas/os, directivas/os públicas/os y profesionales de nuestra región. Por otra parte, desde el año 2006, la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD articula y coordina el intercambio de información y de experiencias, promueve la creación de sinergias, y realiza

acciones de cooperación internacional para la formación de directivas/os y funcionarias/os públicas/os.

Francisco Velázquez López tiene, además, una extensa trayectoria como consultor a nivel internacional y como profesor en países de América Latina, Europa y África, a cargo de asignaturas, cursos y másteres sobre administración pública y habilidades directivas, entre otros. Ejerció la docencia durante diez años en la Universidad Carlos III de Madrid y la dirección de seminarios en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Asimismo, fue presidente del CLAD durante el período 2004-2006 (como representante alterno de España) y ejerció la Presidencia de la Academia Española de Administración Pública. Por otra parte, es autor de numerosos escritos sobre gestión pública, innovación, liderazgo, trabajo en equipo en las administraciones públicas, protección civil y gestión de crisis, entre otros temas. Por su vasta y destacada trayectoria, recibió numerosas condecoraciones y distinciones en España, y de otros gobiernos de Latinoamérica, Europa y África.

Estos antecedentes nos permiten afirmar que el autor es un servidor público profesional que encarna saberes cultivados en campos de práctica diversos, pero convergentes, con el propósito de lograr una administración que pueda mejorar la calidad de vida de los pueblos de nuestra región.

La obra que presentamos ha sido publicada por el propio CLAD, y puede descargarse de forma libre y gratuita desde su página web¹. Desde su título —que, por cierto, tiene una profundidad que es necesario subrayar— nos propone mirar a nuestras administraciones públicas con unos lentes poco usados. Son lentes que resaltan el potencial innovador de la labor de las y los protagonistas de la organización burocrática, y la necesidad de producir rupturas con continuismos no conducentes a la creación de valor público. Velázquez López nos anima, así, desde el inicio mismo del libro, a producir un tipo de disrupción que nos permita dar mejores respuestas a problemas de gestión mayúsculos e inéditos en una época incierta y de crisis —también disruptiva— a escala global.

¹ Disponible en <https://clad.org/francisco-velazquez-el-burocrata-disruptivo/>

El burócrata disruptivo está conformado por una compilación de escritos que, en su mayoría, fueron publicados originalmente bajo la forma de artículos en el periódico *El Nacional de Caracas* durante 2020 y 2021. Este hecho evidencia del interés del autor por facilitar la comprensión y amplificar la difusión de temas de Estado y administración pública, que se debaten en reducidos núcleos científico-académicos, sobre los cuales el conjunto de ciudadanas y ciudadanos —que interactúan con la burocracia— tienen escasa idea o les resultan poco menos que incomprensibles.

El libro está escrito en un lenguaje claro y sencillo, con dinamismo, fino humor, vocación didáctica y una intención democratizadora del conocimiento que se sostiene a lo largo de sus páginas. En este sentido, se constituye en un valioso recurso para el aprendizaje del público general y, por la actualidad y capacidad reflexiva en el abordaje de problemas estructurales en el funcionamiento de nuestras burocracias, es de lectura insoslayable las/os trabajadoras/es estatales; incluso para quienes ejercen funciones de responsabilidad política y directiva.

La obra está organizada en capítulos que agrupan artículos con opiniones, sugerencias y experiencias en torno a un tema o idea central, a saber: la confianza en la administración pública; la relación entre política y administración; la profesionalización; las instituciones; la innovación; la inteligencia artificial; el teletrabajo; la colaboración; y la cooperación internacional en materia de administración pública.

Dos de las producciones incluidas en *El burócrata disruptivo*, tituladas «Innovación pública después de la COVID-19» y «El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas», fueron originalmente publicadas en los números 31 y 34 de los Cuadernos del INAP (CUINAP), en julio y octubre de 2020.

En la parte final, Velázquez López incluye una generosa sección de notas y referencias bibliográficas, junto con las citas de autoras/es para las/os lectoras/es con interés en profundizar algún aspecto particular.

En el primer capítulo, el autor problematiza la denominada crisis de confianza en las administraciones públicas: «Si las administraciones públicas funcionan deficientemente, los conflictos se multiplican y entre los ciudadanos crece

la desconfianza» (p. 19). Luego, en el artículo «¿Entendemos los impresos administrativos?», aborda el vínculo entre la dimensión comunicacional y la eficacia de las políticas públicas en clave de complejidad: «... en las administraciones casi siempre los procedimientos gozan de una complejidad que hacen difícil comprender su sentido hasta por los expertos» (p. 25). Esta situación se traduce, a menudo, en una *nube gris oscura* que rodea a los mensajes e instrucciones que la administración pública dirige a las ciudadanas y los ciudadanos. La recomendación es el empleo del lenguaje claro ya que la inteligibilidad de estos mensajes es «uno de los factores esenciales de la comunicación acertada» (p. 18). En este capítulo también aborda los desafíos y enseñanzas que la crisis por la pandemia nos deja, claramente ilustrados a través del proceso de desarrollo y acceso a las vacunas contra el COVID-19 a escala global.

Las relaciones entre política y administración son el eje central del capítulo II. Velázquez López se ocupa aquí del vínculo entre funcionarias/os con responsabilidad política y personas con saberes y experiencias diversos que se desempeñan en diferentes puestos y funciones en la organización burocrática. También reflexiona sobre los períodos de transición de gobierno, el clientelismo y la corrupción en nuestras administraciones públicas.

La profesionalización del empleo público es el objeto central de análisis en el capítulo III, problematizado a partir de los debates sobre lo que Sandel denomina «la tiranía del mérito» (p. 45). Al respecto, Velázquez afirma:

... el mérito debe ser primado, pero sin barreras insuperables que limiten las posibilidades de quienes por razones económicas o sociales, no pueden superar los obstáculos que, por otra parte, son menores para los que proceden de otros estratos sociales más privilegiados (p. 46).

También aboga por la premiación de las buenas prácticas desarrolladas por las/os protagonistas de la organización burocrática, y por superar las injusticias en materia de género que la pandemia ha expuesto con crudeza.

En el capítulo IV, desarrolla una serie de reflexiones sobre las instituciones públicas en el marco de la crisis del coronavirus y, para ello, recurre a las preguntas que tensan el debate público actual en esta materia:

¿tenemos Estados con medios suficientes para hacer frente a estas pandemias? ¿Debemos ampliar los recursos públicos para generar mayor salud y seguridad de la población, o por el contrario, los recursos individuales tienen que ser la garantía de solvencia para hacer frente a pandemias y catástrofes? (p. 55).

En este sentido, la toma de posición de Velázquez López es clara en favor del fortalecimiento del Estado y sus instituciones:

Los Estados han de caminar hacia la procura de la felicidad de los ciudadanos (...). Para ello, deben dotarse de los medios necesarios, como la construcción de infraestructuras sanitarias sólidas y amplios recursos humanos que aseguren la asistencia sanitaria a la población. Cuanto mayor es la solidez de la capacidad logística sanitaria, las posibilidades de hacer frente a la pandemia se acrecientan (pp. 55-56).

También se adentra en las dificultades del nivel local de gestión, donde «... parece ejercer una profunda influencia la distancia respecto a los centros de decisión esenciales ...» (p. 58). En este sentido, afirma que

... las instituciones municipales son aquellas que tienen la posibilidad de experimentar con mayores garantías de éxito los preceptos del gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas (...), [si bien] en algunos casos los supuestos de descentralización efectiva (incluyendo la capacidad de decisión y el manejo de los fondos) se respetan solo formalmente ... (p. 58).

Las luces y las sombras que está generando la irrupción de la inteligencia artificial en la administración pública es el eje de análisis en el capítulo V. Junto a los evidentes beneficios en términos de celeridad y automatización de procedimientos, la desaparición de trámites innecesarios —a partir del avance

de la interoperabilidad de los sistemas de información— y el aumento de la capacidad prospectiva y planificadora de los Estados, Velázquez López enuncia problemas derivados de la eventual desaparición o transformación radical de puestos y tareas, la vulnerabilidad de los datos que permite su utilización para fines espurios, la protección de la confidencialidad y la vigilancia ética de los algoritmos.

Un complejo panorama que precisa del concurso de todos, para lograr que los adelantos técnicos sirvan finalmente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y no para un enriquecimiento ilícito de quienes poseen estos datos e informaciones de los que sacan provecho (p. 66).

La innovación es el tema protagónico en los artículos que conforman el capítulo VI del libro. El autor subraya la enorme relevancia que le otorgaron las/os directoras/es de escuelas e institutos de administración pública —responsables de la formación de las/os servidoras/es públicas/os—, reunidas/os para debatir sobre las maneras más adecuadas de transmitir la innovación y para analizar propuestas sobre la situación en cada país. En la Declaración de Lima (2019)² se consensuaron varias recomendaciones. La primera de ellas fue considerar a la innovación «como un imperativo ético, colocando en consecuencia este principio al mismo nivel que el conocimiento de la gestión pública, las normas de aplicación o la ética en todas las variantes del comportamiento de los servidores públicos» (p. 79). Al respecto, Velázquez López remarca, con especial énfasis, que «La tecnología es importante, pero la innovación no es solo tecnológica, porque se refiere a otros muchos aspectos», entre los cuales enumera «... una manera distinta de trabajar, con toda seguridad un modo diferente de seleccionar a los funcionarios públicos y una atención mucho más intensa por parte de la clase política a las labores de las administraciones públicas» (p. 80).

En el capítulo VII, el foco se ubica en los retos asociados al teletrabajo: «Una de las consecuencias más evidentes para las administraciones públicas iberoamericanas de la crisis de la COVID-19 (...) es la extensión de métodos de trabajo, antes conocidos, pero escasamente utilizados, como las conferencias

² Para visualizar el documento del CLAD, ingresar a <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Lima-PE-2019-aprobada41.pdf>

virtuales, las video llamadas, las *webinars* y en especial el teletrabajo» (p. 115), y recomienda a las administraciones públicas:

... dotarse de los recursos tecnológicos e implantar los sistemas de capacitación necesarios para fomentar y facilitar el teletrabajo [ya que] se ha comprobado que las diversas dinámicas de trabajo virtual pueden llegar a ser más fluidas, resolutivas e innovadoras que las derivadas del trabajo presencial tradicional (p. 115).

Sobre las dificultades y las disfunciones que han emergido, nos recomienda aprender de ellas y resolverlas con la necesaria participación de las representaciones de las/os trabajadoras/es estatales. En pos de este objetivo, toma palabras del experto Carles Ramió Matas para afirmar que «no parece excesivamente complejo solventar estos problemas y beneficiarnos de la eficacia y eficiencia de una organización del trabajo mucho más abierta y no circunscrita de manera estricta a un espacio físico fijo» (p. 133).

En el capítulo final, Velázquez López reflexiona sobre la colaboración y cooperación internacional en materia de administración pública, y hace foco en el cumplimiento de los ODS en el marco de la crisis:

«Nuestros Estados actuales son máquinas imperfectas para protegernos de nuevos riesgos» ha señalado Jorge Galindo. Esa imperfección evidente puede alcanzar cotas más altas, si reducimos el gasto público y olvidamos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p. 138).

... quienes defienden la Administración y el sector público eficaz y eficiente tienen que trabajar con propósitos duraderos porque como decía Goethe: «el entusiasmo no es un producto que se pueda conservar en salmuera durante mucho tiempo» (p. 147).

En palabras del propio autor, las conclusiones centrales del libro podrían resumirse en las siguientes afirmaciones:

-La función de administrar es básicamente la misma en todas las responsabilidades: gestionar recursos humanos y presupuestarios, tejer alianzas, contribuir al cumplimiento del programa gubernamental, establecer relaciones con los iguales.

-Las Administraciones deben ser controladas por el poder político, pero además deben ser transparentes, abiertas e innovadoras.

-Los funcionarios públicos deben ser seleccionados por mérito y capacidad, pero sus sistemas selectivos deben adecuarse a los tiempos (...). Una vez que han sido seleccionados, deben continuar permanentemente su aprendizaje, de manera que conozcan la innovación que genera la sociedad.

-Los países deben destinar recursos importantes a las Administraciones Públicas. Aquellos que no lo hacen en cuantías suficientes no generan desarrollo e igualdad social, sino más pobreza e injusticia, generalmente con mayor corrupción.

-Las Administraciones tienen que ser permanentes, no tan dependientes de la opción electoral vencedora en los comicios.

-En la IV Revolución Industrial en la que nos encontramos, las instituciones públicas tienen grandes responsabilidades de generar impulso y dirección para el mejor manejo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (p. 13).

Al respecto, la apuesta de Velázquez López es en pos de una burocracia disruptiva como construcción, no solo factible, sino necesaria para acercar las administraciones públicas a la ciudadanía y fortalecer, así, a los Estados de nuestra región.

Tras las huellas del Leviatán

José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín (eds.)

Granada, Comares, 2021, 247 páginas

ISBN: 978-84-1369-282-1

Por *Paola Ferrari*

Reflexionar sobre el Estado ha sido una constante en el pensamiento político occidental. Varios expertos señalan a Maquiavelo como uno de los primeros en dar cuenta de este nuevo fenómeno político que caracterizará a la modernidad a comienzos del siglo xvi. La tradición iusnaturalista, que iniciara en Inglaterra Thomas Hobbes y que continúa hasta nuestros días, se ha centrado en el análisis de la construcción estatal a partir de una visión individualista, expresa, desde el punto de vista jurídico, en el derecho constitucional moderno.

Georg Friedrich Hegel, desde el idealismo alemán, nos brindará una concepción del Estado como la institución que supera las contradicciones de la sociedad civil, de manera que produjo una síntesis de la visión clásica con las teorías del contrato que acabamos de mencionar. De ahí el análisis crítico que realizarán Karl Marx y Friedrich Engels dentro del materialismo histórico, lo que abrió paso a uno de los enfoques más ricos de las ciencias sociales hasta nuestros días.

Durante la década de los treinta del siglo pasado, estos debates tendrán un momento de apogeo en las disputas entre Hans Kelsen y Carl Schmitt, cuyos ecos continúan vigentes en la actualidad. Simultáneamente, en Italia, Antonio Gramsci realizará una contribución central dentro del marxismo y revitalizará una concepción más compleja sobre los vínculos entre el Estado «y» la sociedad.

Luego, desde mediados de los sesenta, se producirá una revitalización de estos análisis para dar cuenta de las sociedades democráticas y de cierta modernidad

tardía con la discusión entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas, donde también se articularán las visiones provenientes de la escuela crítica de Frankfurt. Desde América Latina, encontramos un eco de todo esto en un amplio intercambio que tratará de analizar estas cuestiones desde las márgenes de Occidente, de donde surgirá la llamada *teoría de la dependencia*, expresada por autores como Enzo Faletto y Fernando Enrique Cardoso. A mediados de la década siguiente, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell darán lugar al enfoque histórico-estructural desde el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Los trabajos más recientes sobre el campo de la administración y las políticas públicas nos muestran hoy en día la relevancia internacional de este enfoque.

Ahora podemos preguntarnos: ¿por qué hacer estas referencias en la presentación de *Tras las huellas del Leviatán*? Simplemente, porque en este libro colectivo —editado por José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín— se hace eco de estas discusiones y debates históricos en la actualidad, producto de una serie de encuentros realizados en España en los últimos años, cuya versión final se produjo en medio de la pandemia de COVID-19, fenómeno mundial que se expresó en las conclusiones de los trabajos que integran la obra. Esto permite revitalizar la tradición de pensamiento en donde los aportes de ambos lados del Atlántico generan un terreno enormemente fértil para seguir dando cuenta del Estado y el conjunto de fenómenos políticos y sociales que lo rodean. Como bien señalan la editora y los editores en el prólogo:

El texto que el lector tiene en sus manos, ante todo y, sobre todo, es un conjunto de reflexiones de finalidad prospectiva sobre el problema y el desafío del futuro papel del Estado y de sus instituciones. A todo ello, se añaden algunos aspectos significativos de estos que se analizan en los nueve capítulos que integran la obra (...). El tema objeto de estudio de la publicación lo consideramos fundamental, y a la vez actual, en el contexto de globalización planetaria y de la crisis de la democracia representativa. En absoluto pretende resolver definitivamente este paradigma, sino más bien, dan solo aportar nuestra visión para contribuir al debate intelectual abierto (ix p.).

El primero de los capítulos, «Estado y democracia en el siglo XXI: ¿más Estado frente a democracias fatigadas y en cuarentena?», pertenece al profesor Ángel Valencia Sáiz de la Universidad de Málaga. El autor analiza los vínculos entre el régimen político democrático y las transformaciones de la esfera estatal, para lo cual utiliza el concepto de *democracias fatigadas* y su incidencia en el actual contexto de pandemia a escala planetaria.

El segundo trabajo proviene de la Universidad de Granada, titulado «Entre sepultureros y apologetas: algunas teorías sobre el Estado-nación y su futuro en el marco de la escala de poderes de la globalización», de los autores Santiago Delgado Fernández y Antonio Robles Egea. Este aporte pasa revista sobre las diferentes concepciones sobre el Estado-nación a la luz del fenómeno de la globalización y plantea el futuro de la democracia en este escenario.

Luego, «Poder y soberanía en el Estado actual» de Manuel Menéndez Alzamora de la Universidad de Alicante es un desafiante trabajo que se remonta a los orígenes del pensamiento moderno, a partir de clásicos como Thomas Hobbes o Jean Bodin, para reconstruir una tradición de pensamiento que se sigue interrogando sobre la soberanía en el contexto mundial actual.

A continuación, José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín —profesor y profesora de la Universidad de Alicante, y también editor y editora de este libro— presentan «Una aproximación a la visión y misión del Estado y de la gobernanza democrática en el siglo XXI». Mediante este texto, vamos a introducirnos en el debate del vínculo entre gobernanza, régimen, y política y dinámica estatal, donde la construcción de las políticas públicas se encuentra tensionada en la búsqueda de eficiencia en un mundo complejo e incierto. Aquí también, el problema de la *erosión democrática* se vuelve central para intentar comprender el conjunto de demandas crecientes de las/os ciudadanas/os que no logran encontrar respuesta y tensionan la posibilidad de tomar decisiones en un mundo globalizado.

Desde la Universidad Nacional de Colombia, André-Noel Roth Deubel nos ofrece el trabajo «Hacia una gobernanza postestatal en un contexto cultural barroco para el siglo XXI». Es interesante la utilización del concepto barroco —proveniente más que nada del campo artístico— para poder comprender la complejidad

e incertidumbre de una sociedad de problemas exponenciales, donde se va generando un poliedro multifacético que pone en tela de juicio la capacidad de gobernanza de los Estados.

Por su parte, Pablo Bulcourn y Nelson Cardozo, de la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Argentina de la Empresa y la Universidad de Buenos Aires, nos invitan a indagar sobre las diferentes aproximaciones teóricas e históricas que se fueron sucediendo en América Latina con su trabajo: «Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis». En este extenso estudio, pasan revista a toda una tradición de pensamiento latinoamericano que ha dialogado tanto con Europa y los EE.UU. para dar cuenta de las especificidades y particularidades de su devenir histórico, llegando hasta la actual crisis de la pandemia de COVID-19. En ese marco, el análisis de las capacidades selectivas de los Estados se torna central para dar cuenta de esta situación a escala planetaria.

«Transformando el Estado. ¿Hacia un nuevo paradigma de innovación pública?» es el aporte que nos proporciona desde la Universidad de la República Cristina Zurbriggen. Partiendo de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible aprobada por las Naciones Unidas, se analizan las diferentes aristas de esta nueva concepción para la innovación pública. Los objetivos centrales deberían orientarnos a poner fin a la pobreza, proteger al planeta y mejorar la calidad de vida de las personas. Se analizan los desafíos y el desarrollo de nuevas concepciones en el proceso de toma de decisiones y en las capacidades estatales.

Vicente Benito Gil, de la Universidad de Alicante escribe el capítulo: «Gobernanza, política y educación superior en América Latina: realidades, perspectivas y desafíos en la era post covid». Experto con una gran experiencia en la gestión de la educación superior tanto en España como en América Latina, el autor reflexiona sobre la gobernanza en un área específica que se ha visto fuertemente trastocada como es la enseñanza universitaria, donde se aceleraron procesos que se venían sosteniendo desde hace años, planteando también nuevos desafíos.

El último de los estudios presentes en el libro es el trabajo de Nieves Ortega Pérez, de la Universidad de Granada: «¿Mesas separadas en la teoría migratoria?»

Una revisión bibliográfica de la sociología política de la migración internacional». Se aborda aquí uno de los problemas centrales entre los Estados, que es la movilización masiva de personas a causa de guerras, situaciones de pobreza y, en definitiva, la búsqueda de un ámbito para la supervivencia. Las grandes migraciones han sido uno de los problemas centrales que tienen los Estados por resolver en las últimas décadas. Esto es analizado a través de las teorías de la ciudadanía, lo cual lo convierte en una de las dimensiones centrales de la discusión sobre el Estado y sus características.

Como podemos analizar a partir de una mirada general sobre *Tras las huellas del Leviatán*, el libro nos presenta un debate extremadamente actual, pero que encuentra sus raíces en la tradición más profunda del pensamiento político occidental y el enorme manantial de reflexiones producidas desde América Latina. El mundo actual ha ingresado a una serie vertiginosa de cambios, entre ellas, la pandemia del COVID-19 que termina cruzando la mayoría de los capítulos de la obra. El problema de la gobernanza estatal, la eficacia de las políticas públicas, la calidad de la democracia y sus variantes desde la versión liberal hasta los nuevos populismos, son ejes de referencia de un libro que nos invita a una lectura crítica y amena, donde se multiplicarán los interrogantes frente a un mundo cada vez más incierto y complejo.

Colaboraciones

Estado Abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo y la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a estadoabierto@jefatura.gob.ar, con copia a revistaestadoabierto@gmail.com. Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Los trabajos recibidos se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

El envío de un artículo a *Estado Abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambos correos electrónicos.
2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.

4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y el correo electrónico.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.

Se terminó de editar en
julio de 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina