



Revista Científica
**Administrar
lo Público**

**Vol. 1 Núm. 1
2024**

ISSN: 2215-6909



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICAP

Centro de Investigación y Capacitación en
Administración Pública



Equipo editorial

Directora y Editora Científica

Dra. Laura Sariego Kluge, Centro de Investigación y
Capacitación en Administración Pública.
Universidad de Costa Rica.
laura.sariego@ucr.ac.cr

Consejo Editorial

Dra. Adriana Reynaga Morales, Universidad Nacional Autónoma
de México, México.
M.Sc. Gabriela Muñoz Lara, Universidad de Costa Rica.
Licda. Gina Valverde Díaz, Universidad de Costa Rica.
Lic. Elí Sancho Méndez, Universidad de Costa Rica.

Consejo Científico

Dra. Palmira Rios, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras,
Puerto Rico
Dr. Álvaro V. Ramírez Alujas, Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), España
Dr. Clicerio Coello Garcés, Instituto Nacional de Administración
Pública, México
Dr. Bernard Kilian, INCAE Business School, Costa Rica
Dr. Sergio Olavarrieta, Universidad de Chile, Chile
Dr. Alejandro Miguel Estevez, Centro de Estudios del Estado
y las Organizaciones Públicas, Universidad de Buenos Aires,
Argentina
Dr. Khemvirg Puente Martínez, Universidad Nacional Autónoma
de México, México

Pares académicos revisores (lista en desarrollo constante)

Dra. Carolina Acosta Ramos, Universidad Externado de
Colombia, Colombia
Dr. José Balsa-Barreiro, New York University, Abu Dhabi
Dr. Cosimo Beverelli, University of Modena and Reggio Emilia /
European University Institute, Italia
Dra. Alejandra Boto Álvarez, Universidad de Oviedo, España
Dra. Adriana Beatriz Chavez de Vasquez, Universidad Nacional
San Luis Gonzaga, Perú
Dr. Leonardo Castellón, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
Dra. María Cosette Godoy Hidalgo, Universidad Diego Portales,
Chile
Dra. Tatiana Delgado-Fernández, Instituto Superior Politécnico
José Antonio Echeverría, Cuba
Dr. Guillermo Díaz López, Universidad de Los Lagos, Chile
Dra. Raquel Janissek - Muniz, Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil
Dr. Javier Jiménez - Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador
Dra. Dorotea López Giral, Universidad de Chile, Chile

Dr. Oscar Madoery, Universidad Nacional del Rosario, Argentina
Dr. Marcel Theza Manriquez, Universidad de Los Lagos, Chile
Dra. Cecilia Osorio, Universidad de Chile, Chile
Dr. Jaume Puig Junoy, Universidad Pompeu Fabra, España
Dr. Christian Quintero Flores, Universidad Católica del Maule,
Chile
Dra. María Teresa Rincón Becerra, Universidad del Zulia,
Venezuela
Dra. Sandra Ríos Núñez, Universidad de Los Lagos, Chile
Dra. Bibiana Marcela Rueda Rodríguez, Universidad Militar de
Nueva Granada, Colombia
M.Sc. Juan Pablo Sáenz, Universidad Iberoamericana, México
Dr. Macià Serra i Serra, Universidad de Girona, España
Dr. Silvio León Rosero Otero, Escuela Superior de
Administración Pública, Colombia
Dra. Lorena Umaña Reyes, Universidad Nacional Autónoma de
México, México
Dr. Ricardo Uvalle, Universidad Nacional Autónoma de México,
México
Dra. Karla Valverde Viesca, Universidad Nacional Autónoma de
México, México
Dr. Carlos Zurita, North Dakota State University, EE.UU.

Diseño Gráfico

Xinia Ruíz Villegas

Contacto

Edificio CATTECU, pisos 3 y 4. Calle 59, de la Librería
Universitaria (Costado Sur Edificio Saprissa), 50 metros al Oeste y
25 metros al Sur. San Pedro, Montes de Oca; San José, Costa Rica.
Código Postal: 11-501-2060 Universidad de Costa Rica.

Sitio web: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ralp>

Teléfono: +506 2511-3747

Correos: laura.sariego@ucr.ac.cr
publicaciones.cicap@ucr.ac.cr

Redes sociales

LinkedIn: [Revista ALP](#)

X: [@RevistaALP](#)

Facebook: [CICAP UCR](#)

Spotify: [Voces de lo Público](#)

Responsable

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública,
Universidad de Costa Rica.
<https://cicap.ucr.ac.cr/>

PRESENTACIÓN

La puesta en circulación del primer volumen de la Revista Científica Administrar lo Público representa un hito histórico para el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica. Más que inaugurar una nueva publicación, abrimos un espacio académico, cuidadosamente construido a lo largo de varios años, que refleja la vocación del CICAP por contribuir, desde la evidencia y el rigor científico, a la comprensión y transformación de la administración y la gestión de lo público en Costa Rica y la región.

Este logro no surge de la improvisación. Es el resultado de un proceso sostenido que se remonta a la serie periódica Administrar lo Público, publicada ininterrumpidamente desde 2013, y que hoy, con el compromiso establecido en el período de mi primera gestión se consolidara como revista científica, arbitrada y de acceso abierto, dedicada a fortalecer la producción, el análisis y la difusión del conocimiento en nuestra disciplina. En ese tránsito de publicación periódica a revista científica, el CICAP reafirma su compromiso con los más altos estándares editoriales y con una agenda temática que dialoga tanto con los desafíos nacionales como con los debates internacionales en materia de gobernanza, gestión pública, desarrollo territorial, contratación pública, datos abiertos, innovación y sostenibilidad, entre muchos otros.

La revista nace, además, en un contexto especialmente exigente para los gobiernos y las administraciones públicas. La aceleración tecnológica, las crecientes demandas ciudadanas por transparencia y participación, las presiones fiscales, las desigualdades persistentes y los retos ambientales y territoriales obligan a repensar las formas de diseñar, gestionar y evaluar lo público. Frente a ello, Administrar lo Público se propone ser un canal sistemático para la circulación de conocimiento relevante, bien fundamentado y útil para la decisión,

que conecte a la academia con las instituciones, los territorios y las personas.

Como Centro universitario con una trayectoria destacada en investigación aplicada y capacitación en administración pública, asumimos esta revista como una herramienta estratégica para posicionar al CICAP como referente disciplinar, tanto en Costa Rica como en el ámbito latinoamericano. Aspiramos a que este sea un lugar de encuentro para personas investigadoras, docentes, estudiantes de posgrado, tomadoras de decisión y profesionales del sector público, que encuentran aquí un espacio para contrastar resultados, discutir enfoques y compartir experiencias de política, gestión y acción pública.

Nada de esto habría sido posible sin el trabajo y el compromiso de muchas personas e instancias. Corresponde, en primer lugar, reconocer la labor visionaria de quienes impulsaron la serie Administrar lo Público en sus inicios, y de quienes, entre los años 2022 al 2024 me apoyaron asumiendo el reto de transformarla en una revista científica, en especial al Dr. Esteban O. Mora Martínez, quien lideró el proceso de transformación a Revista Científica, a la Sra. Yensy V. Masis Quirós, quien apoyó con todo el seguimiento y logística para que en el año 2023 se consolidará esta iniciativa, y a la Dra. Laura Sariego Kluge, quien asumió el rol de dirección general y editora con la finalidad de cumplir con todos los requerimientos que ello implica en términos de gestión editorial, arbitraje, indexación, visibilidad y sostenibilidad.

Expreso un agradecimiento especial a las personas que integran el Consejo Editorial y el Consejo Científico, así como a las personas autoras que confiaron sus manuscritos a este volumen inaugural y a las personas revisoras que, de manera rigurosa y generosa, aseguraron la calidad académica de los artículos. Del mismo modo, reconocemos el apoyo institucional de

la Universidad de Costa Rica, particularmente de la Vicerrectoría de Investigación, y la colaboración de colegas editores y editoras de la Red de Revistas de nuestra Universidad, cuya experiencia ha sido clave en este proceso.

También es justo destacar la articulación con redes académicas internacionales y espacios como la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), de la cual forman parte varios trabajos incluidos en este volumen. Esta vinculación reafirma nuestra vocación de diálogo latinoamericano y de construcción colectiva de conocimiento desde y para la región.

El desafío que asumimos a partir de hoy es mantener y elevar los estándares con los que la revista inicia su trayectoria: resguardar la integridad científica, asegurar procesos de evaluación transparentes y exigentes, promover la diversidad temática y metodológica, y garantizar el acceso abierto a sus contenidos. En la medida en que logremos consolidar este esfuerzo, Administrar lo Público contribuirá no solo a reforzar el liderazgo académico del CICAP, sino también a incidir en la calidad de las políticas públicas y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Invito, finalmente, a la comunidad académica y profesional, nacional e internacional, a hacer suya esta revista: leyéndola, citándola, sometiendo sus trabajos y recomendándola a otras personas. Cada nueva contribución será un paso más para consolidar este proyecto compartido y para seguir construyendo, desde la Universidad de Costa Rica, pensamiento crítico y propositivo sobre la administración de lo público.



Dr. Orlando J. Hernández Cruz

Director

Centro de Investigación y Capacitación
en Administración Pública (CICAP)

Universidad de Costa Rica

EDITORIAL

Es un gusto presentar este primer volumen de la *Revista Científica Administrar lo Público* (ALP). Su lanzamiento marca un hito significativo para el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica. Si bien este es el volumen inaugural como revista científica -con ISSN 2215-6909, su origen se remonta a la serie periódica “Administrar lo Público”, una publicación que el CICAP ha producido de forma consecutiva desde el año 2013; iniciativa que promovió su directora de entonces, la Dra. Mayela Cubillo Mora, con mucha claridad sobre el valor de comunicar el conocimiento que se produce tanto en el CICAP como en la Escuela de Administración Pública. Esta transición de compilación a revista responde a la necesidad de consolidar un espacio académico formal sobre estas temáticas en Costa Rica. Con este paso, se establece una plataforma electrónica, arbitrada y de acceso libre dedicada a fortalecer la producción, el análisis y la difusión del conocimiento sobre la administración y gestión de lo público y temas relacionados.

Así, se busca cubrir ejes de significancia en el marco de una sociedad que enfrenta cambios vertiginosos y acelerados. Estos cambios con frecuencia traen retos que exigen innovaciones que deben ser abordadas por el sector público, entre otros actores, como también en conjunto con otros actores. En este sentido, se procura ser un vehículo para difundir conocimiento que permita aportar a la satisfacción de necesidades humanas, sociales, económicas, tecnológicas y ambientales.

El alcance temático abarca la reflexión y el análisis de lo público desde múltiples aristas, incluyendo: la administración pública y gobernanza, la contratación administrativa y compras públicas, el control interno, la evaluación de políticas y proyectos, los datos abiertos de gobierno y la inteligencia artificial, la gerencia pública y sostenibilidad, el desarrollo local,

regional y territorial, la administración aduanera y el comercio internacional, entre otras.

Para materializar lo anterior, la revista acoge diversas categorías de manuscritos que reflejan la amplitud de la producción de conocimiento. Por un lado, tenemos las categorías arbitradas por pares externos expertos con grado de doctorado. Estas incluyen publicaciones originales que aportan nuevo conocimiento a la disciplina; la sistematización de intervenciones, donde se analiza los resultados de proyectos de investigación aplicada; y avances de investigación, para difundir resultados novedosos de forma oportuna. Por otro lado, también se publica categorías que son arbitradas por la editora general con el apoyo del consejo editorial. Aquí se incluye la sistematización de proyectos de docencia o de acción social, dando un espacio para visibilizar los aportes y aprendizajes en el marco de la relación Universidad-Facilitación del Aprendizaje - Sociedad. Se suman también a esta categoría los estudios recapitulativos.

La revista opera bajo un modelo de publicación continua y todo el contenido se distribuye bajo una licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), asegurando que el conocimiento generado sea accesible para toda la sociedad. Además, para garantizar el rigor desde el inicio, todos los artículos pasan por una verificación de originalidad con asistencia de una aplicación especializada. Asimismo, se promueve la transparencia, la correcta atribución y difusión exigiendo la vinculación del 100% de nuestras personas autoras con su identificador ORCID y asegurando nuestra presencia tanto en repositorios como Kérvá y Google Scholar, como en redes sociales que incluyen LinkedIn, Facebook, X, Instagram y Spotify. Es más, cada artículo cuenta con un episodio grabado con la persona autora en el podcast de la

revista “Voces de lo Público” que complementa el texto de una manera muy enriquecedora.

Este volumen es un reflejo de la amplitud temática y el rigor que se busca fomentar. La revista inicia con un bloque de Artículos Originales, Roxana Acuña Rodríguez analiza la “Influencia del modelo de gestión pública en Ciudades Inteligentes y Sostenibles: Caso Municipalidad de Heredia” en Costa Rica. Le siguen dos importantes contribuciones al área de la administración aduanera: Susana Wong Chan determina las “Trade facilitation measures that are necessary, but not sufficient, to improve trade across borders performance”, y Kira Rojas Noskova detalla los retos y oportunidades del “Convenio de Kioto Revisado” para Costa Rica. Cierra esta sección Jaime Contreras, con un análisis sobre las “Conductas de funcionarios(as) municipales y efectivas estrategias intersectoriales en el programa Familias, Chile”. La sección de Estudios Recapitulativos ofrece dos síntesis, una conceptual y otra aplicada. Carlos Murillo Zamora presenta una aproximación bibliográfica a las “Tendencias Recientes en la Formulación de Políticas Públicas”, mientras que Osvaldo Cifuentes analiza “Los centros de formación técnica estatales de Chile como una política pública para el bien común”. Finalmente, se incluye la sistematización de un caso levantado por Nelson Narvaez Mora, titulado “Alianza institucional para gestión de proyectos comunitarios en zona rural de Tangua, Nariño, Colombia”.

Es importante reconocer que el lanzamiento de este primer volumen es el resultado de un esfuerzo colectivo. La política académica, la integridad científica y la calidad editorial de la revista se sustentan en el trabajo de nuestros consejos, del equipo de la revista, y del apoyo institucional -tanto del CICAP, bajo la dirección del Dr. Orlando Hernández, como de la Universidad de Costa Rica, específicamente de la Vicerrectoría de Investigación-, del apoyo brindado por colegas editores y editoras de la Red de Revistas UCR. También, es importante reconocer que varios de los artículos publicados en este volumen son el resultado de ponencias de la XVIII Conferencia Anual de la

Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) que se llevó a cabo del 21 al 24 de mayo en la Universidad Costa Rica. La Red INPAE ha realizado un esfuerzo valioso por propulsar las revistas de las instituciones de la red y este ejemplar es un ejemplo claro de ello. Más aún, como revista arbitrada, el rigor académico depende fundamentalmente del trabajo minucioso y voluntario de los pares académicos revisores. Agradecemos a todos los expertos y expertas internacionales que han colaborado en el proceso de revisión doble ciego, fortaleciendo la calidad de cada artículo arbitrado.

Mirando hacia adelante, aspiramos posicionar a la Revista Científica Administrar lo Público como un medio de comunicación académico de alto nivel, que sea leído por diversos grupos de actores de interés a nivel global. Nuestro objetivo fundamental es convertirnos en un referente que incida en la administración y gestión pública, en el diseño de políticas públicas, en su ejecución y en asuntos públicos en general. Buscamos lograr esto sirviendo como una plataforma rigurosa para la reflexión y la difusión de evidencia y ejemplos de Iberoamérica y el mundo, tanto en castellano, como en inglés y en portugués.

Con este primer volumen abrimos oficialmente las puertas como revista científica e invitamos a toda la comunidad académica (a investigadores, docentes y estudiantes) como también a profesionales del sector público, a enviar sus contribuciones y participar de los diversos diálogos de interés para el bienestar de nuestras regiones.



Dra. Laura Sariego Kluge
Directora y Editora General
Revista Científica Administrar lo Público



Contenidos

Artículos originales

- Influencia del modelo de gestión pública en Ciudades Inteligentes y Sostenibles: Caso Municipalidad de Heredia.** 01-18
Influence of the public management model in Smart and Sustainable Cities: Case of the Municipality of Heredia.
Roxana Acuña Rodríguez
- Trade facilitation measures that are necessary, but not sufficient, to improve trade across borders performance.** 19-36
Medidas de Facilitación del Comercio que son necesarias, pero no suficientes, para mejorar el desempeño del comercio transfronterizo
Susana Wong Chan
- Convenio de Kioto Revisado: retos y oportunidades para Costa Rica.** 37-59
Revised Kyoto Convention: challenges and opportunities for Costa Rica
Kira Rojas Noskova
- Conductas de funcionarios(as) municipales y efectivas estrategias intersectoriales en el programa Familias, Chile.** 104-124
Behaviors of municipal employees and effective intersectoral strategies in the families program, Chile
Jaime Contreras

Sistematización de casos de docencia

- Alianza institucional para gestión de proyectos comunitarios en zona rural de Tangua, Nariño, Colombia.** 60-76
Institutional partnership for community project management in rural area of Tangua, Nariño, Colombia
Nelson Narvaez Mora

Estudios recapitulativos

- Tendencias Recientes en la Formulación de Políticas Públicas: Una Aproximación Bibliográfica.** 77-93
Recent trends in public policy formulation : A bibliographic approach
Carlos Murillo Zamora
- Los centros de formación técnica estatales de Chile: una política pública para el bien común.** 94-103
The state technical training centers of Chile: a public policy for the common good
Osvaldo Cifuentes



Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Influencia del modelo de gestión pública en ciudades inteligentes y sostenibles: Caso municipalidad de Heredia

Influence of the public management model in Smart and Sustainable Cities: Case of the Municipality of Heredia.

Roxana Acuña Rodríguez¹

¹ Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica

✉ roxy.98.ac@hotmail.com

id <https://orcid.org/0009-0004-3316-8480>

Recibido: 22/09/2023

•

Aceptado: 14/11/2023

•

Publicado: 06/12/2023

Resumen¹: Las ciudades inteligentes y sostenibles se perfilan como la respuesta a los desafíos actuales de las áreas urbanas y, en consecuencia, como la senda hacia la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, el desarrollo de estas urbes no es uniforme, sino que se moldea según las particularidades de cada territorio, donde la gestión pública desempeña un papel fundamental en la configuración del desarrollo inteligente de cada comunidad. En este trabajo, presentamos los resultados de un estudio de caso aplicado a Heredia, Costa Rica, con el propósito de identificar las características del modelo de gestión pública de la ciudad y determinar su impacto en el desarrollo inteligente de su territorio. El enfoque teórico y metodológico se sitúa en el contexto de la Nueva Gestión Pública y los modelos de gobernanza de la era digital y la gobernanza pública inteligente. Mediante el análisis minucioso de los planes de desarrollo a largo plazo del gobierno local y la aplicación de un Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles, se identificó la estrecha interconexión entre el estado actual de Heredia como una ciudad inteligente y la manera en que se administra el gobierno local. Entre los principales descubrimientos, destaca la influencia directa que ejerce la gestión pública del gobierno local de Heredia en el desarrollo de su ciudad inteligente, ya que, las áreas en las que no se implementan acciones adecuadas se presentan como desafíos para el progreso de la ciudad inteligente, lo que nos lleva a concluir que su modelo de gestión ha sido un factor determinante en su desarrollo inteligente. Asimismo, se identifican dos modelos diferentes de gestión pública dentro del contexto de Heredia, los cuales impactan de manera significativa en la evolución de la ciudad hacia la inteligencia urbana.

Palabras clave: Tecnologías; Población Urbana; Política; Administración Local; Finanzas

¹ Este trabajo responde a los resultados del Trabajo Final de Graduación de maestría titulado Gestión pública y financiera para el desarrollo de Ciudades Inteligentes y Sostenibles: estudio de caso de la Municipalidad de Heredia, Costa Rica. CINPE-UNA.

Abstract: Smart and sustainable cities are emerging as the answer to the current challenges of urban areas and, consequently, as the path towards improving the quality of life of their inhabitants. However, the development of these cities is not uniform, but is shaped according to the particularities of each territory, where public management plays a fundamental role in shaping the intelligent development of each community. In this work, we present the results of a case study applied to Heredia, Costa Rica, with the purpose of identifying the characteristics of the city's public management model and determining its impact on the intelligent development of its territory. The theoretical and methodological approach is situated in the context of New Public Management and the governance models of the digital era and intelligent public governance. Through careful analysis of the local government's long-term development plans and the application of a Smart and Sustainable Cities Index, the close interconnection between Heredia's current status as a smart city and the way in which the city is managed was identified. local government. Among the main discoveries, the direct influence exerted by the public management of the local government of Heredia on the development of its smart city stands out, since the areas in which adequate actions are not implemented are presented as challenges for the intelligent progress of the city, which leads us to conclude that its management model has been a determining factor in its intelligent development. Likewise, two different models of public management are identified within the context of Heredia, which significantly impact the evolution of the city towards urban intelligence.

Keywords: Intersectoriality; Local Management; public behavior; municipalities; Social Policy

1. Introducción

Las Ciudades Inteligentes y Sostenibles, en una definición precisa, se caracterizan por ser “centros urbanos innovadores que hacen uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para potenciar la calidad de vida, mejorar la eficiencia de los servicios urbanos y garantizar la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de sus habitantes” (Unión Nacional de Gobiernos Locales, 2020, p.3). En este contexto, las urbes inteligentes sostienen que la incorporación de la tecnología, junto con un enfoque centrado en el ciudadano y el compromiso con el desarrollo sostenible, les permite abordar de manera eficaz los desafíos que plantea la rápida urbanización y la sobrepoblación que caracterizan el mundo contemporáneo.

Algunas ciudades emblemáticas, como Londres, Tokio, París y Nueva York, han lanzado planes y estrategias con el objetivo de avanzar hacia un desarrollo inteligente en sus territorios. Londres, por ejemplo, destaca en áreas como capital humano, proyección internacional, planificación urbana, movilidad y transporte, logrando esto mediante el proyecto “Smarter London Together”, que aspira a ser un plan digital adaptable para convertirla en la ciudad más inteligente del mundo (IESE Business

School, 2020, p. 54). Del mismo modo, Nueva York prioriza cuestiones como la movilidad, la economía, el transporte y la planificación urbana, delineando su estrategia a través del “ONE NYC 2050”, donde se presenta un plan de acción para alcanzar sus objetivos hasta ese año (IESE Business School, 2020, p. 57).

En vista de la importancia de las Ciudades Inteligentes y Sostenibles en el desarrollo económico, social y ambiental de los entornos urbanos, se han emprendido iniciativas globales para identificar y caracterizar estas ciudades en todo el mundo. Una de estas iniciativas es el proyecto de Ciudades Inteligentes y Sostenibles desarrollado por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE), que ha creado un índice piloto aplicado a diez ciudades de Costa Rica, incluyendo San José, Heredia, Alajuela, Limón, Puntarenas, Cartago, Liberia, Pérez Zeledón, San Carlos y Belén. A través de la evaluación de 6 dimensiones y 48 variables, se ha determinado el grado de desarrollo inteligente y sostenible de cada una de estas ciudades. Los resultados revelaron avances significativos, aunque dispares, y áreas de mejora, ya que la mayoría de las calificaciones se situaron por debajo del 60%.

En consecuencia, considerando los resultados obtenidos a través del Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles (CIS) del CINPE en territorio costarricense, esta investigación tiene como objetivo analizar de qué manera el modelo de gestión pública y financiera de los gobiernos locales puede influir, positiva o negativamente, en el fomento del desarrollo de ciudades inteligentes y, por ende, en los resultados obtenidos.

Para llevar a cabo este análisis, se ha seleccionado la ciudad de Heredia como caso de estudio. Esto se debe a que Heredia se encuentra en un área densamente poblada y urbanizada dentro de la gran área metropolitana del país, lo que la convierte en un objetivo deseable para el desarrollo inteligente y, en consecuencia, para la mejora de la calidad de vida de su población.

Asimismo, a pesar de su relevancia para el desarrollo nacional, los resultados del Índice de Ciudad Inteligente y Sostenible indicaron que Heredia ocupa una posición intermedia entre las ciudades analizadas, lo que hace que su estudio sea crucial para identificar áreas de gestión susceptibles de mejora en relación con el desarrollo inteligente de su territorio.

Así, en la concepción de esta investigación, se establecieron los siguientes objetivos y objetivos específicos:

- Evaluar el estado financiero del gobierno local de Heredia.
- Analizar la situación de las Ciudades Inteligentes a través de la evaluación del Índice CIS.
- Caracterizar el modelo de gestión pública del gobierno local de Heredia en relación con desarrollo su territorio inteligente

A partir de este estudio de caso, se espera que este trabajo sirva como un modelo o referencia para que las autoridades de otras ciudades del país identifiquen sus fortalezas y debilidades en términos de desarrollo inteligente de su territorio, impulsando así mejoras significativas.

2. Marco Teórico

2.1. Ciudades Inteligentes

El entendimiento de las ciudades inteligentes, sus dimensiones y los actores clave involucrados es esencial para guiar la planificación y la implementación de iniciativas exitosas en el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles. La colaboración entre actores, junto con la coordinación y el compromiso de la comunidad, desempeñan un papel crítico en el camino hacia una ciudad más inteligente y sostenible. Desde esta perspectiva, esta investigación se adhiere a la estrategia de implementación de ciudades inteligentes, que se basa en una clasificación socio política, como se describe en Rózga (2018, pp.33-36), donde se deben crear planes basados en una visión integral, multisectorial y colaborativa, en la que los ciudadanos trabajan de la mano con el gobierno local para lograr el desarrollo inteligente de sus territorios.

De esta manera, para comprender en detalle el concepto y los componentes esenciales que las caracterizan, resulta fundamental explorar lo que realmente implica el término “ciudad inteligente” y cuáles son sus atributos principales. De acuerdo con Segura y Hernández (2020), se han propuesto aproximadamente 120 definiciones diferentes de ciudades inteligentes. Sin embargo, en este estudio, optaremos por adoptar la definición formulada por la Internacional Telecommunications Union (2014), ya que esta concepción trasciende el mero empleo de tecnología, poniendo en el centro de atención a la población.

Según esta definición, una ciudad inteligente se describe como:

Una ciudad innovadora que utiliza las TIC y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia de la operación y los servicios urbanos, y la competitividad, garantizando al mismo tiempo la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras con respecto a los aspectos económicos, sociales y ambientales. (p.3)

Asimismo, en el contexto de las ciudades inteligentes, las dimensiones desempeñan un papel fundamental, ya que se refieren a los distintos aspectos o áreas temáticas que deben abordarse para lograr una gestión eficaz y sostenible de la ciudad. Estas dimensiones varían en función de las perspectivas y definiciones de ciudades inteligentes, algunas de las dimensiones más comunes incluyen:

- **Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC):** Esta dimensión se enfoca en la infraestructura tecnológica, que abarca desde la conectividad y las redes de alta velocidad hasta la implementación de sensores y dispositivos inteligentes para recopilar datos y optimizar la eficiencia.
- **Gobernanza:** Una gobernanza inteligente implica tomar decisiones eficaces y transparentes, involucrando la participación ciudadana, administrando datos y basando las decisiones en información sólida.
- **Medio Ambiente y Sostenibilidad:** Esta dimensión se centra en la gestión sostenible de los recursos naturales, la reducción de la huella de carbono y la promoción de prácticas respetuosas con el medio ambiente.
- **Movilidad y Transporte:** Una ciudad inteligente debe gestionar eficazmente la movilidad de sus habitantes, promoviendo el transporte público eficiente y sostenible, además de implementar sistemas de gestión de tráfico inteligente.
- **Seguridad Ciudadana:** Garantizar la seguridad de los ciudadanos es una dimensión crítica, que incluye sistemas de vigilancia inteligente, gestión de emergencias y prevención del crimen.
- **Economía:** Una ciudad inteligente promueve la actividad económica y la innovación, respaldando a las empresas locales, fomentando la tecnología y generando empleo.
- **Calidad de Vida:** La mejora de la calidad de

vida de los ciudadanos a través de servicios de salud, educación, cultura y entretenimiento es una dimensión esencial.

- **Capital Social:** Involucra la promoción de la cohesión social, la inclusión de todos los ciudadanos, la diversidad y la igualdad.
- **Eficiencia Energética:** Promover prácticas de gestión energética sostenible y la adopción de fuentes de energía renovable.
- **Resiliencia y Adaptación al Cambio Climático:** Asegurar que la ciudad sea capaz de resistir y adaptarse a eventos climáticos extremos y a los cambios climáticos a largo plazo.

Estas dimensiones se entrelazan y son interdependientes, y la gestión exitosa de cada una contribuye a la creación de una ciudad inteligente y sostenible en su conjunto. Cada ciudad puede priorizar diferentes dimensiones según sus necesidades y recursos específicos. En esta investigación, se considerarán las dimensiones o áreas temáticas planteadas por Segura y Hernández (2021), que incluye: Seguridad Ciudadana, Economía, Medio Ambiente, Gobernanza, Capital Social, Educación, Transporte y Tecnologías de la Información y Comunicación.

Por otro lado, como mencionamos anteriormente, la colaboración y coordinación entre los actores involucrados desempeñan un papel crucial en la consecución de los objetivos de una ciudad inteligente y en la garantía de su sostenibilidad a largo plazo. Según Moreno (2016) diversos actores son fundamentales en la planificación, implementación y gestión de iniciativas de ciudades inteligentes, entre ellos:

1. La administración local, la cual se divide en los políticos y los gestores de la ciudad,
2. Ciudadanos y empresas locales,
3. Proveedores de soluciones tecnológicas y financieras,
4. Inversores, los cuales se componen en banca privada, capital de riesgo, fondos de inversión, banca internacional, y

5. Proveedores de servicios municipales públicos o privados (aguas, residuos, energía, transporte, etc.) (p.7)

La administración local, por lo general se divide en dos grupos esenciales. Por un lado, los políticos locales establecen la dirección estratégica y las políticas relacionadas con el desarrollo inteligente de la ciudad.

Por otro lado, los gestores de la ciudad son responsables de la ejecución y la gestión operativa de proyectos y programas en busca de la ciudad inteligente. Asimismo, los ciudadanos y empresas locales tienen una participación activa dentro del proceso de desarrollo inteligente, los ciudadanos aportan valiosa retroalimentación sobre sus necesidades y expectativas, mientras que las empresas locales pueden colaborar en la implementación de tecnologías y soluciones inteligentes.

Por otro lado, los proveedores de soluciones tecnológicas y financieras suministran las herramientas, tecnologías y recursos financieros necesarios para llevar a cabo proyectos de ciudades inteligentes, incluyendo empresas de tecnología, inversores y proveedores de servicios financieros. Los Inversores desempeñan un papel clave al proporcionar financiamiento para proyectos de ciudades inteligentes. Esto incluye una variedad de entidades financieras como bancos privados, capital de riesgo, fondos de inversión y bancos internacionales. Mientras que los proveedores de servicios municipales públicos o privados ofrecen servicios esenciales en la ciudad, como abastecimiento de agua, gestión de residuos, suministro de energía y transporte público.

En resumen, las ciudades inteligentes se caracterizan por su capacidad para utilizar la tecnología y los datos de manera eficiente y estratégica con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, promover la sostenibilidad y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo, para convertirse en ciudades verdaderamente inteligentes, es esencial que la gestión pública desempeñe un papel fundamental en la planificación, implementación

y supervisión de estas iniciativas. A medida que exploramos las dimensiones y los actores clave involucrados en la transformación hacia ciudades inteligentes, se hace evidente que la gestión pública desempeña un papel crucial en la toma de decisiones estratégicas, la coordinación de esfuerzos y la creación de políticas que permitan el desarrollo inteligente de las áreas urbanas. En la siguiente sección, profundizaremos en el papel vital de la gestión pública en el contexto de las ciudades inteligentes y cómo influye en su evolución.

2.2. Gestión Pública

En el presente artículo, se hace uso de la definición de gestión pública propuesta por Chiara & Di Virgilio (2017). Estas autoras plantean que la gestión pública puede ser concebida desde dos perspectivas: una enfocada en la resolución de problemas de eficiencia y eficacia, y otra centrada en abordar cuestiones de legitimidad. Específicamente, su definición de gestión pública es la siguiente:

Por un lado, se trata de procesos orientados a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos) que permitan producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población, a través de bienes de consumo individual y colectivo. Por otro lado, la segunda perspectiva alude principalmente a los problemas políticos que surgen en el ámbito de la gestión, específicamente en la interacción entre el aparato estatal y la sociedad (pp. 60-61).

Asimismo, Chiara & Di Virgilio (2017) sostienen que “los programas y planes de trabajo son recursos utilizados por los actores gubernamentales para operar en torno a una agenda y, al mismo tiempo, influyen en la formulación de demandas y su incorporación en la agenda gubernamental” (p. 61), lo que permite delimitar y caracterizar su gestión.

Esta concepción de la gestión pública de Chiara & Di Virgilio (2017) se inscribe en el marco de la Nueva Gestión Pública, que “representa un cambio de paradigma respecto a la gestión tradicional, orientándose hacia organizaciones más dinámicas, flexibles y centradas en la satisfacción de las necesidades de los clientes y la colaboración” (Galinelli et al., 2015, p. 19). Las principales características de la Nueva Gestión Pública, según Henderson (2017) son:

La evaluación basada en resultados, la asignación de recursos en función del desempeño, la rendición de cuentas basada en el uso de recursos y el logro de metas, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la evaluación de políticas, y el objetivo fundamental de mejorar el desempeño y buscar la satisfacción del ciudadano como fin último de la gestión. (p. 23)

De esta manera, tanto la Nueva Gestión Pública como el concepto de Ciudades Inteligentes y Sostenibles comparten objetivos similares centrados en la eficiencia y la calidad de los servicios en respuesta a las necesidades de la población. En ambos casos, se reconoce la importancia de trabajar en colaboración con diversos actores para lograr estos objetivos. Como mencionamos anteriormente, para las Ciudades Inteligentes, algunos de los actores clave incluyen “la administración local (tanto políticos como gestores), ciudadanos y empresas locales, proveedores de soluciones tecnológicas y financieras, inversores (como banca privada, capital de riesgo, fondos de inversión y banca internacional), y proveedores de servicios municipales públicos o privados” (Moreno, 2016, p.7).

Además, existen modelos de gestión pública que están particularmente alineados con el impulso de las Ciudades Inteligentes. Dos de los modelos más conocidos en este contexto son la gobernanza de la era digital y la gobernanza pública inteligente, ambos destacan la tecnología de la información y la

comunicación como elementos clave en la gestión pública. Según Arango (2018):

La gobernanza de la era digital se enfoca en la digitalización y agilización de procesos, así como en la facilitación de la interacción entre actores a través de la eliminación de trámites innecesarios y la provisión de servicios electrónicos. Por otro lado, la gobernanza pública inteligente va un paso más allá y utiliza la tecnología para facilitar la toma de decisiones y la coproducción de productos, así como para mejorar la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño (pp.12-19)

Aunque ambos modelos se relacionan con el desarrollo inteligente, la gobernanza pública inteligente se asemeja más al objetivo de las Ciudades Inteligentes, ya que va más allá de simplemente utilizar la tecnología como facilitador, sino que busca crear valor a través de ella para mejorar la calidad de vida de la población. En este contexto, se analizó la presencia de ambos modelos en el estudio de caso de la gestión pública del gobierno local de Heredia.

3. Abordaje Metodológico

3.1. Enfoque y alcance de la investigación

El presente estudio adopta un enfoque mixto, según Hernández et al. (2014) este se define como

“un proceso de investigación sistemático, empírico y crítico que implica la recolección y análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Estos datos se integran y se discuten en conjunto para obtener inferencias que promuevan un mejor entendimiento del fenómeno en estudio” (p.534)

En este contexto, se empleó un enfoque cuantitativo para analizar la gestión financiera del gobierno local, la cual es observable y mensurable a

través de sus presupuestos y balances municipales. Este enfoque cuantitativo se define “como aquel que se centra en mediciones numéricas y utiliza la observación del proceso mediante la recolección de datos para responder preguntas de investigación” (Otero, 2018, p. 3).

Además, se incorporó un enfoque cualitativo esencial para “captar la realidad social desde la perspectiva de los actores involucrados”. (Álvarez, 2017, p. 13) En este caso, se contó con la experiencia y el aporte de funcionarios municipales clave que contribuyeron a identificar las particularidades y factores de la gestión pública desde su punto de vista.

Es importante destacar que esta investigación tuvo un alcance descriptivo-analítico. La parte descriptiva “buscaba especificar propiedades y características relevantes del fenómeno en estudio” (Hernández et al., 2014, p. 92). En este caso, se analizaron las características de las ciudades inteligentes, en particular, el papel de la gestión pública en su desarrollo. Además, el alcance analítico va más allá de la descripción, ya que buscó generar juicios de valor que condujeran a recomendaciones para la gestión.

3.2. Método

Dadas las particularidades de esta investigación, se optó por el método de estudio de caso, definido como un “examen exhaustivo de una entidad específica dentro de una categoría o especie” (Reyes, 1999, p. 83). Este método permitió la recopilación detallada e interpretación de toda la información relevante acerca de una entidad particular, en este caso, la Municipalidad de Heredia, esta se seleccionó bajo los siguientes criterios:

- La ubicación de la entidad en un territorio ampliamente poblado y urbanizado en la Gran Área Metropolitana.
- La entidad presenta oportunidades significativas para mejorar en el ámbito de las ciudades inteligentes, como se evidenció en el índice CIS, donde su desempeño se clasifica como intermedio.

- Se obtuvo el consentimiento de los dirigentes de la alcaldía municipal y el departamento de Tecnologías de Información y Comunicación para llevar a cabo la investigación, lo que permitió el acceso a información, documentos y entrevistas como insumo para la investigación.

En el aspecto cuantitativo, se recurrió al método de análisis financiero para evaluar la capacidad del gobierno local de Heredia para invertir en el desarrollo de ciudades inteligentes.

3.3. Técnicas y utilización de la información

Esta investigación se basó de una variedad de técnicas con el propósito de recopilar y analizar la información de manera efectiva. Para evaluar la situación financiera del gobierno local de Heredia, se aplicaron diferentes metodologías, incluyendo el análisis vertical y horizontal (activo, pasivo y patrimonio), así como la utilización de razones financieras relacionadas con la liquidez (capital de trabajo, solvencia y prueba ácida) y el endeudamiento (garantía y calidad de la deuda). Estas técnicas se aplicaron a los estados financieros del gobierno local correspondientes al período comprendido entre 2016 y 2022.

Además, con el propósito de analizar la situación de la ciudad Inteligente y Sostenible de Heredia, se adoptó el enfoque de análisis de contenido. Este análisis se basó en la información proporcionada por el Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional. Dicho índice evalúa el rendimiento inteligente de los territorios mediante la evaluación de 48 variables distribuidas en 8 dimensiones. De este modo, se examinaron los resultados obtenidos y se categorizaron las dimensiones en niveles de bajo, bueno y alto rendimiento. Además, se identificaron las dos variables con menor rendimiento en cada dimensión, clasificándolas como prioridades de gestión para mejorar el desarrollo inteligente del territorio de Heredia.

Adicionalmente, es importante resaltar que se volvió a emplear el análisis de contenido al revisar los planes de desarrollo a largo plazo del gobierno local correspondientes a los periodos 2012-2022 y 2023-2034. En este contexto, se llevó a cabo un examen detallado de cada uno de estos planes, desglosando sus características esenciales en cuanto a asignación de recursos, procedimientos, mecanismos de rendición de cuentas y cultura organizacional. Se procedió a identificar la correlación entre estos planes y los modelos de gobernanza pública propuestos en el marco teórico. Asimismo, en alineación con la lista de indicadores del Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles, se realizó un análisis para determinar cómo se abordan dichos indicadores en relación con las acciones estratégicas, objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo a largo plazo. Este análisis permitió evaluar la influencia del gobierno local en la administración de estos indicadores clave.

Adicionalmente, se recurrió a entrevistas como el principal método para obtener información directa sobre la gestión del gobierno local en el desarrollo inteligente del territorio. Los cuestionarios diseñados para esta investigación se detallan en Acuña (2022). Las entrevistas se llevaron a cabo con 10 funcionarios del gobierno local de Heredia, pertenecientes a áreas cruciales como control interno, comunicación, planificación, gestión ambiental, gestión de residuos y tecnologías. Además, se entrevistaron personas

externas con amplia experiencia en el ámbito municipal, como de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, y del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Durante estas entrevistas, se exploraron temas relacionados con el papel general del gobierno local en el impulso del desarrollo inteligente de los territorios.

Los participantes fueron solicitados a clasificar las variables del Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles (CIS) según la dificultad que enfrentaron al implementar acciones de mejora desde su perspectiva gubernamental o experiencia. Además, se les pidió que proporcionaran explicaciones detalladas sobre cómo el marco institucional del gobierno local podría influir en el rendimiento de dichos indicadores. Este enfoque permitió obtener una comprensión más profunda de la gestión del gobierno local en la promoción del desarrollo inteligente del territorio de Heredia, basándose en las perspectivas y experiencias de su personal.

En resumen, este estudio se fundamentó en un enfoque de investigación mixta que combinó datos cuantitativos y cualitativos. Se optó por el método del estudio de caso, utilizando entrevistas y análisis de contenido como técnicas de recopilación de información. Además, se aplicaron diversas técnicas financieras para realizar el análisis cuantitativo. Estas herramientas y enfoques se resumen de manera concisa en la Tabla 1 para facilitar la comprensión.

Tabla 1.

Operacionalización del marco metodológico

Objeto de análisis	Naturaleza	Método	Técnica	Instrumentos
Situación Financiera del Gobierno local de Heredia	Cuantitativo	Análisis Financiero	Análisis Vertical y Horizontal Razones Financieras	Balances de situación y resultados (2016-2021) obtenidos del gobierno local
Estado de situación de las Ciudad Inteligente y Sostenible de Heredia	Cualitativo	Estudio de Caso	Análisis de contenido	Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles del CINPE
Modelo de Gestión Pública del Gobierno Local de Heredia	Cualitativo	Estudio de Caso	Análisis de contenido	Entrevistas aplicadas a funcionarios del gobierno local. Planes de desarrollo de Largo Plazo (2016-2021 y 2022-2034)

Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados

4.1. Situación Financiera de gobierno local de Heredia

En términos generales, el análisis financiero del gobierno local durante el período de 2016 a 2022 reveló un panorama que merece atención. Durante este lapso, se pudo constatar un incremento significativo tanto en los ingresos, que experimentaron un aumento del 25 %, como en los gastos, los cuales se elevaron en un 91 %. Este incremento en los gastos condujo a una reducción drástica del superávit, que disminuyó en un 79 %.

Es relevante destacar que, aunque los ingresos siempre superaron a los gastos, se identificó una ejecución presupuestaria que no alcanzó a superar el 80% durante los años examinados. Esto sugiere una subutilización de los recursos disponibles.

Además, se observó un incremento del 60 % en los activos durante el período 2016-2021, con un énfasis particular en activos no corrientes, es decir, activos fijos. Sin embargo, lo más notable fue el drástico aumento de más del 400 % en la deuda del gobierno local, lo que se refleja claramente en el incremento sustancial de los pasivos, como se puede apreciar en la figura 1. Esta tendencia también se caracteriza por una acumulación de deudas, principalmente a corto plazo.

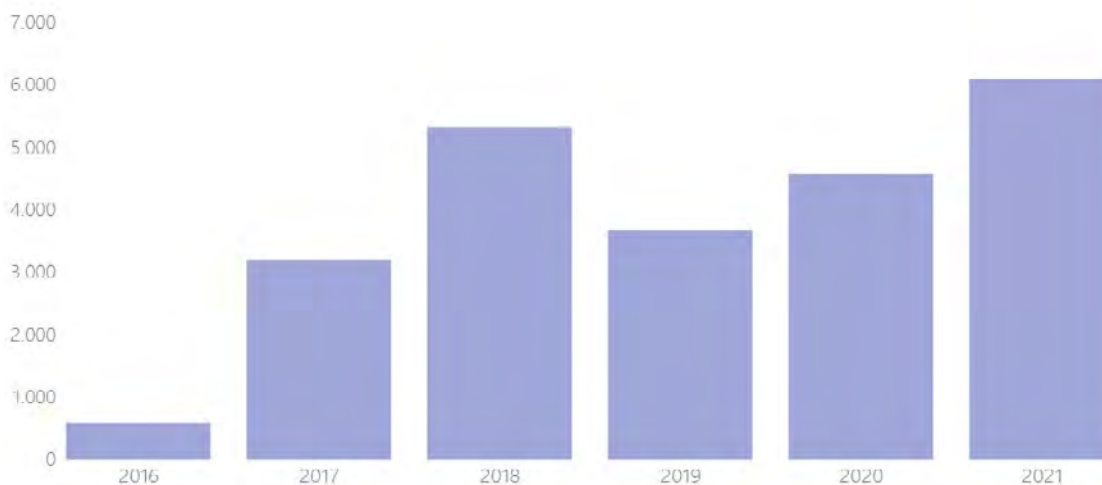
Estos hallazgos indican la necesidad de una gestión financiera más precisa y eficiente por parte del gobierno local. A pesar de los ingresos en aumento y la inversión en activos, la deuda en crecimiento merece una atención estratégica para garantizar la salud financiera a largo plazo. Un equilibrio adecuado entre el aumento de activos y una gestión responsable de la deuda es esencial para mantener la estabilidad financiera y continuar financiando proyectos en pro de ciudades inteligentes de manera sostenible.

En el análisis de solvencia y liquidez, se observa una imagen mixta. La capacidad de la municipalidad para cumplir con sus obligaciones a corto plazo se ha mantenido sólida durante el período examinado. Sin embargo, al evaluar su capacidad para pagar la deuda en relación con los activos líquidos, se revela una disminución progresiva.

Para ilustrar esta tendencia, podemos considerar el año 2016. En ese momento, por cada unidad de deuda a corto plazo que la municipalidad tenía, disponía de 28 unidades de activos circulantes. En contraste, en el año 2021, por cada unidad de deuda solo contaba con 3 unidades de activos circulantes. Este cambio significativo en su capacidad para afrontar los pasivos de corto plazo con activos más líquidos

Figura 1.

Municipalidad de Heredia: Pasivos Totales, 2016-2021 (en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los estados financieros del gobierno local.

plantea cuestiones importantes sobre su capacidad de gestión financiera a largo plazo.

Un aspecto crítico del panorama financiero de la municipalidad es su nivel de endeudamiento, que se refleja en las métricas presentadas en la Tabla 2. Estas métricas revelan un escenario interesante: la capacidad de la municipalidad para respaldar sus pasivos totales mediante activos y patrimonio (medida de garantía y endeudamiento total) se ha mantenido. No obstante, esta capacidad ha experimentado un declive gradual a lo largo de los años, en gran parte debido al aumento sostenido de la deuda del gobierno local.

Un punto que merece especial atención es la distribución de la deuda entre plazos cortos y largos. Aproximadamente el 70 % de la deuda debe ser liquidado en un plazo inferior a un año. Esta composición de la deuda plantea un desafío importante, ya que la predominancia de vencimientos a corto plazo no es óptima. Impide la planificación y el desarrollo a largo plazo de la institución, lo que podría afectar su capacidad para abordar proyectos de ciudades inteligentes y sostenibles de manera efectiva.

Para resumir, se ha evidenciado que el gobierno local ha mantenido una gestión financiera robusta, lo cual le otorga la capacidad de emprender proyectos en pos de ciudades inteligentes sin menoscabar su solidez económica y financiera. No obstante, resulta crucial que el gobierno local continúe ejerciendo prudencia en la ejecución de su presupuesto y en la gestión de su

deuda, a fin de asegurar la sostenibilidad de su óptimo desempeño financiero en el largo plazo. Esto implica mantener un equilibrio entre la inversión en proyectos de desarrollo inteligente y la responsabilidad fiscal, de modo que se garantice la continuidad de los beneficios para la comunidad y se eviten riesgos financieros innecesarios.

4.2. Estado de situación de la Ciudad Inteligente y Sostenible de Heredia

El Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles (CIS), meticulosamente elaborado por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE), proporcionó una valiosa evaluación del estado de la ciudad de Heredia, otorgándole una posición destacada en la cuarta posición con una calificación respetable de 56,7 %. Esta calificación se convirtió en el punto de partida para un análisis minucioso y detallado destinado a desentrañar y comprender el rendimiento de Heredia en las diversas dimensiones que componen este índice multidimensional.

Cada dimensión analizada se convirtió en una lente a través de la cual se examinó críticamente el camino de Heredia hacia la inteligencia y la sostenibilidad urbanas. Estas dimensiones abarcan una amplia gama de aspectos clave que influyen en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y su capacidad para prosperar en un entorno urbano cada vez más complejo. A través de este análisis profundo,

Tabla 2.

Municipalidad de Heredia. Razones Financieras de endeudamiento por año, 2016-2021

Razones	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Garantía	84,30	25,00	19,45	28,10	24,88	19,26
Endeudamiento total	0,012	0,042	0,054	0,037	0,042	0,055
Endeudamiento Corto plazo	0,009	0,008	0,035	0,021	0,022	0,040
Endeudamiento Largo plazo	0,003	0,034	0,020	0,016	0,020	0,015
Calidad de deuda	78 %	19 %	64 %	58 %	52 %	74 %

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los estados financieros del gobierno local.

se buscó identificar tanto los éxitos como las áreas de oportunidad que podrían orientar el futuro desarrollo de Heredia como una ciudad inteligente y sostenible.

Los resultados de este análisis se presentan de manera concisa en la tabla 3, que arroja luz sobre el rendimiento de la ciudad en las distintas áreas relacionadas con el desarrollo inteligente. Se destacan deficiencias significativas en las dimensiones de capital social, transporte y economía, todas ellas obteniendo calificaciones por debajo del 50 %. En contraste, otras dimensiones revelaron un desempeño intermedio y satisfactorio, señalando así áreas de fortaleza y oportunidad en la búsqueda de una ciudad más inteligente y sostenible.

En un contraste evidente, el proceso de gestión urbana se presenta como un desafío continuo que requiere mejoras constantes en todos sus componentes fundamentales para impulsar el progreso de las ciudades inteligentes. Conscientes de esta necesidad de perfeccionamiento constante, se dio paso a una segunda fase de evaluación de los resultados obtenidos a través del Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles (CIS).

Esta segunda fase de evaluación implicó un análisis detallado de las 48 variables de análisis incorporadas en el índice. A partir de estas calificaciones detalladas, se procedió a identificar dos variables críticas en cada una de las dimensiones evaluadas. Estas variables fueron cuidadosamente seleccionadas por representar áreas de alta prioridad en la gestión urbana, áreas en las que la ciudad debe centrar sus esfuerzos si pretende avanzar de manera significativa hacia un modelo de desarrollo inteligente y sostenible.

Esta clasificación meticulosa resultó en la identificación de 16 áreas de gestión prioritarias (tabla 3). Estas áreas se destacan como los pilares sobre los cuales Heredia debe concentrar sus recursos y energía para impulsar un desarrollo inteligente de la ciudad que esté alineado con los estándares de sostenibilidad y la mejora continua de la calidad de vida de sus ciudadanos. Estas prioridades de gestión, que surgieron del análisis riguroso de las calificaciones del Índice CIS, representan una hoja de ruta esencial para el futuro desarrollo de Heredia como una ciudad verdaderamente inteligente y sostenible.

Tabla 3.

Prioridades de gestión para el desarrollo inteligentes de la ciudad de Heredia, según el Índice CIS, 2021

Dimensión del Índice CIS	Prioridades de gestión
Capital social	• Número de habitantes por EBAIS • Número de programas para integración y convivencia social
Transporte	• Cantidad de km de ciclo vías y puntos de alquiler de bicicleta • Cantidad de accidentes de tránsito
Economía	• Cantidad de días necesarios para hacer operable un negocio • Porcentaje de empresas exportadoras.
Educación	• Cantidad de programas de alfabetización digital • Cantidad de escuelas y colegios
Tecnología	• Cantidad de medidores inteligentes • Cantidad de aplicaciones digitales para la interacción con la ciudadanía
Ambiente	• Plan regulador el gobierno local • Toneladas de dióxido de carbono emitidas por el sector transporte
Seguridad	• Cantidad de policías y cámaras de vigilancia • Cantidad de robos
Gobernanza	• Libertad de acceso a la información • Porcentaje de trámites que se gestionan de manera digital

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del Centro Internacional de Política Económica (2021).

No obstante, en el análisis detallado de las prioridades de gestión para el desarrollo inteligente de la ciudad, surgió un aspecto de gran relevancia. Se hizo evidente que al menos 10 de las 16 prioridades identificadas no caen exclusivamente bajo la jurisdicción y responsabilidad directa del gobierno local de Heredia. Este hallazgo respalda lo planteado en el marco teórico por Moreno (2016), quien explicaba la naturaleza interdependiente y colaborativa de los actores involucrados en las ciudades inteligentes. En consonancia con esta perspectiva, se ha evidenciado que muchas de las prioridades de gestión para el desarrollo inteligente de la ciudad requieren la colaboración y coordinación de múltiples actores, incluyendo no solo al gobierno local, sino también a la comunidad, las empresas locales y otros actores relevantes.

En otras palabras, el gobierno local de Heredia no puede abordar estas prioridades de gestión de manera aislada. En su lugar, se requiere un enfoque de trabajo conjunto y sinérgico que involucre a múltiples partes interesadas, tanto a nivel gubernamental como en el sector privado y la sociedad civil. La capacidad de influir en estas áreas clave de desarrollo dependerá en gran medida de la habilidad del gobierno local para

forjar alianzas estratégicas y establecer mecanismos de colaboración efectivos.

4.3. Modelo de gestión pública del gobierno local de Heredia

Como Chiara & Di Virgilio (2017) previamente señalaron, los planes y programas de trabajo desempeñan un papel fundamental en la gestión pública al establecer la conexión entre las necesidades de la población y las acciones de las entidades gubernamentales. Esta interacción, a su vez, define la orientación y dirección de la gestión pública en las instituciones gubernamentales. Un análisis detenido de los planes de desarrollo a largo plazo del gobierno local de Heredia, abarcando los períodos 2012-2022 y 2023-2034, revelaron un proceso de transición significativo hacia un enfoque más contemporáneo de la gestión pública.

Resumiendo, la información presentada en la tabla 4, se destaca que el plan de trabajo para el período 2012-2022 estuvo marcado por una gestión tradicional, caracterizada por la evaluación de metas y objetivos al final de cada año fiscal. En contraste, el plan correspondiente al período 2023-2034 adopta una perspectiva de gestión más acorde con los principios

Tabla 4.

Características de gestión de los planes de desarrollo de largo plazo

Planes de desarrollo de largo plazo	Recursos y procesos	Rendición de cuentas	Cultura organizacional
2012-2022	Presupuesto anual basado en la justificación del gasto por objetivos	Seguimiento, de cuantificación y de desarrollo gradual de los procesos organizacionales para el desarrollo de objetivos.	No se involucra a la ciudadanía en la planificación y durante el periodo del plan se aplica la metodología por capas estratégicas
2023-2034	Presupuesto Plurianual basado en la planificación	Gestión por resultados a través de la evaluación de la gestión por medio de indicadores de desempeño, identificación y mitigación de riesgos	Participación de la ciudadanía y otros actores en la creación del plan del largo plazo para la creación de valor público y acciones de impacto

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Gobierno Local Heredia (2022)

de la nueva gestión pública. En este enfoque, se hace hincapié a la medición del rendimiento a través de indicadores específicos, lo que denota una clara evolución hacia una modalidad de gestión más moderna y orientada a resultados.

Además de este cambio en la forma de medir el desempeño, se identifica un contraste significativo en cuanto a la participación ciudadana en el proceso de gestión y planificación. En el plan hasta 2022, la participación de la ciudadanía fue limitada, casi inexistente, en la toma de decisiones y la definición de políticas públicas. Por otro lado, la nueva gestión pública pone un fuerte énfasis en la necesidad de involucrar a una variedad de actores en la gestión pública para lograr resultados que satisfagan las diversas necesidades de la población. Esto se manifiesta claramente en el plan hasta 2034, donde se involucraron activamente alrededor de 400 actores, que incluyen instituciones gubernamentales, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, usuarios y unidades internas, entre otros. El objetivo principal de esta colaboración fue la creación y validación del plan de desarrollo a largo plazo.

Adicionalmente, el plan hasta 2034 propone un cambio fundamental en la asignación de presupuesto. Se propone asignar el presupuesto con base en la planificación estratégica y los resultados de evaluación, en contraposición al enfoque utilizado en el plan hasta 2022, que basaba la asignación presupuestaria en la justificación por objetivos. Este cambio refleja una clara adaptación a las prácticas de la nueva gestión pública, que busca una asignación de recursos más eficiente y alineada con los resultados deseado.

Además de los cambios destacados en los planes de desarrollo a largo plazo del gobierno local de Heredia, es fundamental resaltar que el plan que abarcaba hasta 2022 ya mostraba características alineadas con el modelo de gobernanza de la era digital. En dicho plan, se enfocaba principalmente en la incorporación de tecnologías como herramientas de gestión para la optimización y simplificación

de procesos administrativos. Sin embargo, el plan que se extiende hasta 2034 va más allá y aborda las tecnologías como un medio para la creación de valor público a través de la interacción continua con la ciudadanía y la rendición de cuentas basada en resultados tangibles, acercándose más al modelo de gestión pública inteligente.

De hecho, el gobierno local definió el plan que comenzó en 2023 con una visión ambiciosa: “Ser un gobierno local modelo en la gestión pública, logrando que el cantón de Heredia sea una ciudad inteligente, segura, inclusiva, con mejores condiciones económicas, sociales y ambientales, y con infraestructura física y tecnológica de primer nivel para la ciudadanía” (Gobierno Local Heredia, 2022). Esta visión es un claro reflejo de la aspiración de convertir a Heredia en un referente de gestión pública inteligente y sostenible.

Adicionalmente, se identificó que los ejes estratégicos del plan hasta 2034 guardan similitud con las dimensiones establecidas para las ciudades inteligentes. Estos ejes estratégicos incluyen áreas como ambiente y sostenibilidad, desarrollo económico, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial e infraestructura, ciudad inteligente y desarrollo sociocultural. Esta alineación estratégica entre los ejes del plan y las dimensiones de ciudades inteligentes subraya la intención del gobierno local de Heredia de crear un marco de gestión que aborde integralmente las diversas facetas del desarrollo sostenible y la inteligencia urbana.

En resumen, tanto el modelo de gestión previo vigente hasta 2022 como el plan propuesto hasta 2034 del gobierno local de Heredia comparten el objetivo central de atender las necesidades de la población y promover su bienestar mediante el aprovechamiento de las tecnologías. No obstante, el modelo hasta 2034 va más allá al alinear sus metas y estrategias con los principios de ciudades inteligentes y sostenibles. Este enfoque de modelo de gestión pública inteligente, tal y como lo explica Arango (2016), es más moderno, ya que refleja el compromiso del gobierno local con la evolución hacia una gestión pública más efectiva y

orientada hacia el futuro, en línea con las tendencias de desarrollo sostenible y la transformación de las ciudades en entornos más inteligentes y habitables.

El énfasis en la participación de la ciudadanía, la medición del desempeño y la búsqueda constante de mejoras se alinea con los valores centrales de las ciudades inteligentes y sostenibles, que buscan no solo la eficiencia, sino también la inclusión, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de sus habitantes. De esta manera, el gobierno local de Heredia se coloca en una posición ventajosa para impulsar el desarrollo de una ciudad más inteligente y sostenible, donde la tecnología, la colaboración y la visión a largo plazo se fusionan para crear un futuro prometedor.

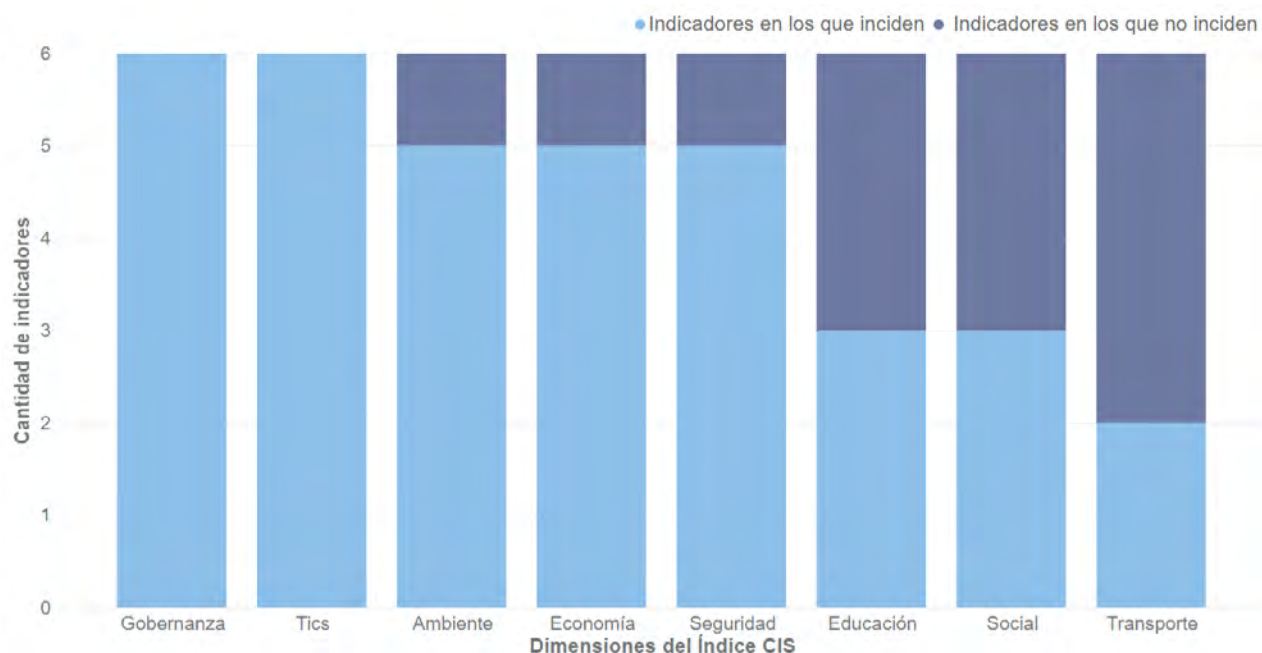
4.4. Incidencia del modelo de gestión pública de Heredia sobre el desarrollo inteligente de su ciudad.

Para comprender aún mejor la influencia y el alcance de la gestión de la Municipalidad de Heredia en la construcción de una ciudad inteligente y sostenible, resulta crucial analizar en detalle el plan de desarrollo

a largo plazo que abarcó el período 2012 - 2022. Este plan, como se pudo determinar, contiene acciones específicas que tienen un impacto significativo en un total de 31 de las 48 variables que conforman el Índice CIS. Esto significa que la gestión municipal pudo ejercer influencia en aproximadamente el 67 % de los indicadores del índice, marcando un marcado compromiso tangible hacia el desarrollo inteligente. De manera más específica, y tal como se ilustra en la figura 2, se observa que el plan de desarrollo influyó de manera completa en las variables pertenecientes a las dimensiones de gobernanza y tecnologías de la información y comunicación (TIC). Este enfoque estratégico enfatiza la importancia de la gobernanza efectiva y la adopción de tecnologías avanzadas como pilares fundamentales para el desarrollo de una ciudad inteligente y sostenible. Sin embargo, es igualmente significativo destacar que este plan de desarrollo también impactó en cinco variables clave de las dimensiones de ambiente, economía y seguridad, y en tres variables o menos en las dimensiones de capital social, educación y transporte.

Figura 2.

Municipalidad de Heredia. Cantidad de indicadores según dimensión del Índice CIS en los que incide el plan de desarrollo 2012-2022



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Gobierno Local de Heredia (2022).

Estas últimas, que presentan una influencia limitada, se revelan como los principales desafíos que enfrenta Heredia en su camino hacia la plenitud de una ciudad verdaderamente inteligente según el Índice. Un aspecto de suma relevancia que surgió durante el análisis es la coincidencia entre las variables en las que el gobierno local de Heredia no ejerce influencia a través de su plan de desarrollo y las prioridades de gestión identificadas en el Índice CIS. Asimismo, estas áreas sin acciones estratégicas en la gestión municipal también se alinean con las variables señaladas por los funcionarios del gobierno local de Heredia como los mayores desafíos de gestión para la municipalidad. Este hallazgo destaca un patrón significativo: las dimensiones en las que la ciudad muestra un menor desempeño en términos de desarrollo inteligente son precisamente aquellas en las que no se han implementado acciones en la gestión del gobierno local.

En otras palabras, existe una correlación directa entre la ausencia de estrategias de gestión en ciertas áreas y el rezago en el desarrollo inteligente de Heredia. Esto subraya de manera elocuente la trascendental importancia de una gestión pública eficaz y proactiva en el progreso y la prosperidad de las regiones urbanas. Resulta fundamental reconocer que, para lograr un verdadero avance hacia una ciudad inteligente y sostenible, se deben abordar de manera integral las áreas que presentan deficiencias en términos de desarrollo.

Para brindar una comprensión más clara de esta correlación entre la gestión y el desarrollo de acuerdo con el Índice CIS, en Acuña (2022) se puede encontrar un resumen que destaca los indicadores de menor desempeño de la ciudad de Heredia según este índice. También se identifican los indicadores que no están cubiertos por los planes de desarrollo del gobierno local y aquellos que los funcionarios municipales consideran especialmente desafiantes de mejorar. Esta visualización pretende enfatizar la estrecha relación entre la gestión pública y el avance hacia una ciudad más inteligente y sostenible, subrayando la necesidad

de acciones estratégicas en áreas clave para impulsar el desarrollo integral de Heredia.

5. Discusión

El modelo de gestión pública y financiera en la ciudad de Heredia está en medio de una notable transformación, con el propósito de alinearse más estrechamente con los principios y objetivos de las Ciudades Inteligentes y Sostenibles. Esta evolución conlleva una planificación estratégica a largo plazo que coloca a la ciudadanía en el epicentro de la gestión y aprovecha las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la interacción, la toma de decisiones y la evaluación del desempeño. Todo esto se desarrolla bajo la óptica de la nueva gestión pública, que busca abordar de manera efectiva las necesidades de la comunidad.

Al explorar la gestión pública del gobierno local de Heredia a través de sus planes de desarrollo a largo plazo, emerge una relación positiva entre las acciones contempladas en estos planes y el progreso hacia una ciudad más inteligente, en consonancia con la perspectiva planteada por Chiara y Di Virgilio (2017). Estos planes han abordado eficazmente las dimensiones y áreas temáticas que se alinean con los objetivos de las Ciudades Inteligentes y Sostenibles.

Sin embargo, se identifican áreas que no han sido atendidas en estos planes, lo que coincide con la perspectiva de Chiara y Di Virgilio sobre la gestión pública que se centra en abordar cuestiones de legitimidad. Estos aspectos no abordados se convierten en desafíos cruciales para el avance hacia una ciudad inteligente y sostenible, ya que se relacionan con la interacción entre el aparato estatal, la sociedad y la satisfacción de las necesidades de la comunidad en términos económicos, sociales y medioambientales.

Un aspecto crucial que ha surgido en este análisis es la falta de estrategias adecuadas en la gestión pública del gobierno local para abordar la mayoría de los indicadores en las dimensiones de capital social, transporte, educación y tecnologías. Estas dimensiones son esenciales para el desarrollo

inteligente de Heredia, sin embargo, se ha constatado que la municipalidad no posee un control directo sobre la mayoría de estos indicadores, y su capacidad para influir en ellos depende en gran medida de la coordinación con otros actores e instituciones.

Esto pone de manifiesto que el desafío no se limita únicamente a estas áreas, sino que radica en la gestión de la coordinación con los diversos participantes del sistema urbano, en línea con la perspectiva de Moreno (2016), que destaca la importancia de colaborar con diferentes grupos de involucrados para abordar eficazmente los desafíos de las Ciudades Inteligentes y Sostenibles. La coordinación efectiva con los diversos actores del sistema urbano es fundamental para abordar los desafíos que implica la transformación hacia una ciudad más inteligente y sostenible, ya que cada uno de estos actores desempeña un papel crucial en la planificación y ejecución de iniciativas orientadas a la eficiencia y la innovación en la gestión pública.

En lo que respecta al análisis de la gestión financiera del Municipio de Heredia durante los últimos seis años, se ha evidenciado su capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras, lo que indica una sólida gestión en este ámbito. Si bien la economía local se mantiene estable en la actualidad, es imperativo mantener la prudencia en futuras acciones financieras. La supervisión de la ejecución presupuestaria y la gestión de la deuda son fundamentales, especialmente debido al significativo aumento de los pasivos de la institución en los últimos años, agravado por la pandemia. Dado que la mayoría de estas obligaciones son de corto plazo, su manejo inadecuado podría restringir la capacidad de la institución para llevar a cabo sus funciones. Por lo tanto, a pesar de disfrutar de una sólida estabilidad financiera que le permite impulsar proyectos en favor de las ciudades inteligentes y sostenibles, es esencial que la municipalidad mantenga un perfil de endeudamiento moderado y una planificación financiera eficiente para garantizar una ejecución presupuestaria adecuada y sostenible a largo plazo.

6. Conclusión

En el proceso de transformación de Heredia hacia una Ciudad Inteligente y Sostenible, se despliega un escenario complejo y multifacético que abarca no solo la gestión pública, sino también la salud financiera del municipio y el desarrollo en diversas dimensiones. A pesar de los avances notables que se han logrado en la gestión pública y financiera, subsisten desafíos significativos, particularmente en áreas en las que la municipalidad no ejerce un control directo.

Resulta evidente que la gestión pública, conforme a la definición de Chiara & Di Virgilio (2017), desempeña un papel central en la concreción del desarrollo inteligente de los territorios a través de la planificación. Asimismo, la capacidad de coordinación efectiva con múltiples actores, tanto dentro como fuera del ámbito gubernamental local, se presenta como un factor crucial para superar los obstáculos y avanzar hacia una ciudad más inteligente y sostenible, en línea con los principios de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza de la era digital.

En este contexto, la relación intrínseca entre la gestión pública, las finanzas municipales y el desarrollo inteligente de los territorios cobra protagonismo, destacando la necesidad de una colaboración interdisciplinaria y la búsqueda constante de sinergias. La coordinación con otros actores e instituciones, como ciudadanos, empresas locales, proveedores de soluciones tecnológicas y financieras, inversores y proveedores de servicios municipales públicos o privados, emerge como una necesidad ineludible para abordar los desafíos de manera efectiva.

El compromiso del gobierno local de Heredia con la participación ciudadana y la medición del desempeño es alentador y establece las bases para un desarrollo más inteligente y sostenible, reflejando la importancia de la gobernanza pública inteligente. Esta cooperación interinstitucional y ciudadana se erige como un elemento fundamental en la consecución de los objetivos de la ciudad inteligente y sostenible.

En última instancia, la relación simbiótica entre la gestión pública y el desarrollo inteligente de los

territorios no solo es innegable, sino también esencial. Un gobierno local eficiente y eficaz, en consonancia con la Nueva Gestión Pública, puede catalizar mejoras significativas en la calidad de vida de sus ciudadanos y en la viabilidad a largo plazo de una ciudad inteligente y sostenible. La cooperación, la innovación y la adaptabilidad surgen como pilares fundamentales en esta travesía hacia un futuro más promisorio para Heredia y sus habitantes, en sintonía con los ideales de las Ciudades Inteligentes y Sostenibles.

7. Recomendaciones

El camino hacia una ciudad verdaderamente inteligente y sostenible implica superar desafíos complejos, y uno de los obstáculos cruciales identificados en la investigación es la coordinación de múltiples actores en el proceso de gestión pública a nivel local. Para abordar este desafío, se propone una estrategia clave: la vinculación directa de cada objetivo estratégico delineado en el nuevo plan de desarrollo a largo plazo para el período 2023-2034 con los actores necesarios para su consecución. Esta medida cobra una importancia crítica, ya que el plan actual solo reconoce a los involucrados dentro del gobierno local de Heredia. Sin embargo, como se ha enfatizado previamente, la nueva gestión pública subraya que solo a través de la colaboración de diversos actores de la sociedad se puede generar un auténtico valor público y satisfacer adecuadamente las necesidades de la población.

Adicionalmente, se plantea la necesidad de centrarse en la priorización de acciones en sectores y dimensiones clave que representan los principales desafíos para el desarrollo inteligente de la ciudad. Estos sectores abarcan el capital social, el transporte, la educación y la economía.

En términos generales, para los gobiernos locales que busquen iniciar el proceso de desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles, se recomienda en primer lugar utilizar datos e información para la toma de decisiones, considerando las características únicas de cada territorio. Una vez comprendida su

realidad, se aconseja identificar cómo el gobierno local puede ejecutar acciones para modificar o influir en los resultados obtenidos, lo que permitirá una planificación enfocada en el desarrollo inteligente, manteniendo la coherencia desde los objetivos hasta las estrategias, el presupuesto y las metas establecidas en las instituciones.

Es fundamental tener en cuenta que el bienestar de la población debe ser siempre el objetivo final de todos los procesos de gestión y desarrollo de ciudades inteligentes. Por lo tanto, como sugiere la nueva gestión pública, los gobiernos locales deben integrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la evaluación del desempeño, con el fin de generar una gestión cada vez más eficiente y responder a las verdaderas necesidades de la población.

Por último, si se pretende financiar proyectos para el crecimiento de las ciudades inteligentes, es crucial considerar la necesidad de no aumentar la deuda de los gobiernos locales y garantizar una ejecución presupuestaria eficiente, alineada con la planificación. En este sentido, se recomienda utilizar los recursos fiscales existentes para financiar iniciativas orientadas a la creación de ciudades inteligentes. Para lograrlo, es necesario reevaluar el propósito de los impuestos y crear una planificación que permita redistribuir algunos recursos para satisfacer las necesidades de la población mediante el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles.

Asimismo, se sugiere que el gobierno central asuma el papel de coordinador principal para establecer alianzas entre instituciones estatales, el sector privado y organizaciones internacionales, con el objetivo de desplegar el verdadero potencial de las ciudades inteligentes dentro del país a través del trabajo conjunto para alcanzar objetivos de desarrollo comunes.

Reconocimientos

No incluye.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Acuña, R. (2022). *Gestión pública y financiera para el desarrollo de ciudades Inteligentes y sostenibles: estudio de caso de la municipalidad de Heredia*, Costa Rica. [Trabajo Final de Graduación]. Magister en Gestión y Finanzas Públicas. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/24519/TFG%20Roxana%20Acu%C3%B1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Álvarez, C. A. M. (2017). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Guía didáctica. Universidad Surcolombiana.
- Arango, M. (2018). Gobierno abierto y ciudades inteligentes: Hacia un modelo de administración pública que va más allá de los actuales modelos de Gobernanza. Serie de Documentos, Facultad de Jurisprudencia. No. 79. [Working Paper]. Universidad del Rosario. ISSN: 2463-1914 <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/17967>
- Centro Internacional de Política Económica. (2021). *Proyecto Ciudades Inteligentes y Sostenibles (CIS)*. CINPE-UNA. Proyecto CIS. <https://www.proyectocis.com>
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2017). *Gestión de la Política Social Conceptos y Herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://public.ebib.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=6837635>
- Galinelli, B., Migliore, A., Pagani, M. L., Payo, M. A., & Galinelli, B. (2015). *Administración y gestión pública: ¿de qué hablamos cuando hablamos de gestión?* Subsecretaría para la Modernización del Estado; Gobierno de la provincia de Buenos Aires. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/125307>
- Gobierno Local Heredia. (2022). *Portal de la Municipalidad de Heredia*. <https://www.heredia.go.cr/>
- Henderson, A. (2017). *De la Administración Pública Tradicional a la calidad en la Gestión Pública*. Repositorio TEC. <https://repositoriotec.tec.ac.cr/handle/2238/9146>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill
- IESE Business School. (2020). IESE - Cities in motion. <https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/>
- International Telecommunications Union. (2014). Una visión general de las ciudades inteligentes sostenibles y el papel de las tecnologías de la información y comunicación. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/ssc/Documents/Approved_Deliverables/TR-Overview-SSC-espanol
- Moreno, C. (2016). *Desarrollo de un modelo de evaluación de ciudades basado en el concepto de ciudad inteligente (Smart city)*. [Tesis Doctoral]. E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. <https://oa.upm.es/39079/>
- Otero, A. (2018). Enfoques de Investigación. Universidad del Atlántico. <https://www.researchgate.net/publication/326905435>
- Reyes, T. (1999). Métodos cualitativos de investigación: Los grupos focales y el estudio de caso. *Fórum Empresarial*. 4(1): 74-87. <https://doi.org/10.33801/fe.v4i2.2913>
- Rózga, R. E. (2018). 19 Modelos de ciudad inteligente (Smart City) y estrategias de su implementación. Smart City. En Gazca et. al., *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional*, Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C. pp. 20 -38. <https://ru.iiec.unam.mx/4212/>
- Segura, O., y Hernández, J. (2021). Aspectos conceptuales y metodológicos para la construcción de un Índice de Ciudades Inteligentes y Sostenibles. *Repositorio Académico Institucional de la Universidad Nacional de Costa Rica*. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/22368>
- Segura, O., Hernández, J., y López, M. (2020). Ciudades Inteligentes y Sostenibles: Estado del Arte – 2019. *Repositorio Académico Institucional de la Universidad Nacional de Costa Rica*. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/17401>
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2020). UNGL. Unión Nacional de Gobiernos Locales. <https://ungl.or.cr/index.php/conca2/mnestrategiacomunicacion/mn-trabajandoustedes>





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Trade Facilitation Measures that are necessary, but not sufficient, to improve international trade performance

Medidas de Facilitación del Comercio que son necesarias, pero no suficientes, para mejorar el desempeño del comercio transfronterizo

Susana Wong-Chanⁱ

ⁱ Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

 susana.wong@ucr.ac.cr

 <https://orcid.org/0000-0002-8197-3642>

Recibido: 23 de noviembre, 2023 • Aceptado: 03 de julio, 2024 • Publicado: 03 de octubre, 2024

Abstract: In 2013, the negotiations for the Trade Facilitation Agreement (TFA) of the World Trade Organization were concluded. Attempts have been made to quantify the impact of TFA implementation on global trade cost and time reduction. For example, a study has determined that the implementation of TFA measures can reduce global trade costs between 10% and 18%, depending on the country. However, more guidance is needed to understand which specific TFA measures are necessary to reduce the time and cost of cross-border trade. Therefore, this study uses a novel quantitative method called “Necessary Condition Analysis” that allows identifying the TFA measures that are necessary to reduce cross-border trade costs and time, but that may not be sufficient to achieve said objective since they may depend on additional factors. But if the necessary conditions are not present, it would be impossible to achieve the desired outcome. This study found that 84 TFA measures, which represents 54.2% of the total analyzed measures, can be considered as necessary, but not sufficient, to achieve high Trading across Borders performance. Ten out of the 84 TFA measures are considered to have a medium or large effect. These ten measures are: independent or higher-level administrative and/or judicial appeal procedures available for customs decisions; establishment of a national customs website; public consultations between traders and other interested parties and government; possibility to provide online feedback to Customs; information on import and export procedures; average clearance time; time to prepare documents for import; time to prepare documents for export; use of pre-shipment inspections required on Customs matters; targeted stakeholders; international Standards compliance; and release of goods separated from the final determination and payment of Customs duties.

Keywords: Customs procedures; Trade barriers; International commerce; Non-tariff measures; Trade policy; Economic impact

Resumen: En 2013 concluyeron las negociaciones para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio. Se cuantificó el impacto de la implementación del AFC en la reducción de los costos y tiempos del comercio global. Por ejemplo, un estudio ha determinado que las medidas del AFC puede reducir los costos del comercio global entre un 10% y un 18%, dependiendo del país. Sin embargo, se necesita más orientación para entender qué medidas específicas del AFC son necesarias para reducir el tiempo y los costos del comercio transfronterizo. Por lo tanto, este estudio utiliza un novedoso método cuantitativo llamado “Análisis de Condiciones Necesarias” para identificar las medidas del AFC que son necesarias para reducir los costos y tiempos del comercio transfronterizo, pero que pueden no ser suficientes para lograr dicho objetivo ya que pueden depender de otros factores adicionales. Pero, si no se dan las condiciones necesarias que se identifican con esta metodología sería imposible lograr el resultado deseado. Este estudio encontró que 84 medidas de AFC, que representan el 54,2% del total de medidas analizadas, pueden considerarse necesarias, pero no suficientes para lograr un alto desempeño en el comercio transfronterizo. Se determinó que las siguientes diez de las 84 medidas del AFC tienen un efecto mediano o grande: procedimientos de apelación independientes o de nivel superior disponibles para las decisiones aduaneras; establecimiento de un sitio web de aduanas; consultas públicas entre comerciantes y otras partes interesadas y el gobierno; posibilidad de proporcionar comentarios en línea a la aduana; información sobre trámites de importación y exportación; tiempo medio de despacho; tiempo para preparar los documentos para la importación; tiempo para preparar los documentos para la exportación; utilización de las inspecciones previas al envío requeridas en materia aduanera; partes interesadas; cumplimiento de normas internacionales; y levante con garantía.

Palabras clave: Procedimientos aduaneros; Barreras comerciales; Comercio internacional; Medidas no arancelarias; Política comercial; Impacto económico

1. Introduction

Trade facilitation is “the simplification, modernization, and harmonization of export and import processes” (WTO | Trade Facilitation, n.d.). The importance of implementing trade facilitation measures came at a time when non-tariff border measures, such as complex customs and administrative procedures and regulation, lack transparency, predictability, and consistency in trade measures, have a higher impact than tariffs and quotas. This paper takes a novel approach to look at the impact of trade facilitation measures. Instead of capturing the average effect of trade facilitation measures, it identifies which measures are necessary, yet not sufficient, to achieve a higher trading across border performance score, which is measured in terms of cost and time needed to import and export goods.

During the 2013 Bali Ministerial Conference of World Trade Organization (WTO), its Members agreed on the Trade Facilitation Agreement (TFA), which entered into force on 22 February 2017. This Agreement was considered a great milestone since the creation of the WTO in 1995 because it is the first binding multilateral agreement negotiated since the Uruguay round. This Agreement contains provisions to expedite the movement, release, and clearance of goods, including the transit regime.

Even before the negotiations of the TFA concluded, researchers had already analyzed the impact of trade facilitation measures in terms of efficiency and effectiveness in reducing costs and time of trade or its impact in terms of import and export.

For instance, Moïsé et al. (2011) studied the impact of trade facilitation measures on the Members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). They constructed twelve Trade Facilitation Indicators (TFIs) derived from the main policy areas under negotiation at the WTO, each of these indicators is composed by specific trade facilitation measures. These authors reported that if all measures are implemented, it is possible to reach almost 10% of trade costs reduction. Following such report, Moïsé & Sorescu (2013) expanded the TFIs to sixteen and estimated, with econometric analysis, the impact on 107 countries when implementing trade facilitation measures that are under negotiation at the WTO. They found that the TFIs named “the availability of trade-related information, the simplification and harmonization of documents, the streamlining of procedures, and the use of automated processes” (Moïsé & Sorescu, 2013) are the indicators that have the greatest impact on trade volume and cost for both import and export. They argued that the combination of such measures has a greater effect, which allows 14.5%, 15.5%, and 13.2% reduction of total trade costs for low-income countries, lower middle-income countries, and upper middle-income countries, respectively. This report also presents which TFI can have the greatest effect on reducing overall trade cost for a specific set of countries. For low-income countries, the harmonization and simplification of documents can potentially reduce trade cost by 3%. After the Bali Conference, Moïsé & Sorescu (2015) expanded their research and found that an increase of 0.100 in the TFIs performance can increase between 1.5 and 3.5% the country’s value-added imports and between 1 and 3% the exports.

In the international economics literature, it is common to find research using the structural gravity model to analyze the effect of trade facilitation on trade. The results of the General equilibrium

estimations of Beverelli et al. (2023) found that as a result of the TFA implementation agricultural trade increases by 5% worldwide, while total trade increases by 1.17% worldwide. Another study found that the implementation of TFA could increase 12.2% to 15.7% in the number of products exported by destination and an increase of 26.9% to 34.9% in the number of export destinations by product in Sub-Saharan African or Latin America and the Caribbean countries (Beverelli et al., 2015).

Authors such as Huang et al. (2020) used the extended gravity model to showcase that cross-border time reduction has a positive effect on China’s agricultural products export, but such effect was weakened by technical trade measures. With gravity model Kim et al. (2022) estimated that when reducing 10% of time at the inbound border of the Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) Program can increase trade by 1-2% between CAREC countries. A similar study by Nazif & Jenkins (2023) found that reducing trade administration cost can help the Andean Community countries save 0.19% to 0.23% of their gross domestic product. Furthermore, Host et al. (2019) used an augmented gravity model to estimate that the variables of the Logistic Performance Index of the World Bank are highly important to international trade. Yadav (2014) calculated with gravity model the impact of four dimensions of trade facilitation (physical infrastructure, information and communication technology, business environment, and border efficiency) on parts and components and final goods trade.

The results show that border efficiency has the largest impact and that the effect on parts and components is greater compared to final goods trade. Portugal-Perez & Wilson (2009) used a gravity model and found that cutting cost in half has a greater impact than cutting tariff barriers. Fontagné et al. (2020) found

a positive effect from lowering the cost of gathering information on the total exports of all firms; and that measures that reduces uncertainty at the borders can improve export performance for large firms but not for small firms. Hillberry & Zurita (2022) found that the number of Type A trade facilitation commitments indicated by a WTO Members depends on their “level of development, population size, ability to control corruption and foreign aid received to support trade facilitation”. Hillberry & Zhang (2018) concluded that country characteristics (like geography, income, and the governance) explains better the variation in customs and logistics performance when compared to measures of trade facilitation policy.

Other methods such as discrete-event simulation, design of experiments, and comparative analysis are also used by researchers to assess the impact of trade facilitation measures on trade. Ferreira et al. (2017) used discrete-event simulation and design of experiments at the largest cargo airport in South America to assess how three trade facilitation measures (use of X-ray equipment for physical inspection; increase of the number of qualified companies in the trade facilitation program; performance targets for customs officials) can have an impact on import flows. They found that all three measures provided “more predictability, cost savings, time reduction, and an increase in security in the international supply chain”. Siddiqui & Dung (2019) used comparative analysis and found that the four trade facilitation parameters analyzed in their study (time to export; cost to export; Logistic Performance Index (LPI), and electronic clearance) significantly impact export performance.

Practically all the studies reviewed for this research indicate a positive correlation between the implementation of trade facilitation and diverse

trade outcomes, such as an increase in trade, imports, exports, cost reduction, and time reduction. However, to the best of our knowledge, they do not provide a clear guideline on which specific trade facilitation measures a country should invest in to improve their performance in any term. Several OECD reports have come close to quantifying the impact that a country may have if they improved TFI; however, these indicators are composed of several numbers of measures. Therefore, from these reports and other research, it is not possible to have an accurate indication of which trade facilitation measure included in the TFA is necessary but not sufficient for a country to achieve an outcome. In other words, there is no study, to the best of our understanding, on which critical TFA measures can prevent the outcome of achieving a high trading across border performance. So, even if there is an improvement of another TFA measure, if the critical measure is not present, then the outcome is not present either.

The main objective of this research is to precisely identify the TFA measures that must be present if a country wishes to achieve certain trading across border performance. In this sense, the research question that guides this paper is: Which TFA measures are necessary but not sufficient to obtain the highest trading across border performance?

To answer the research question, the Necessary Condition Analysis (NCA) method is used. In total, 155 TFA measures are studied; therefore, 155 hypotheses are formulated because each TFA measure is tested separately. The NCA hypotheses are reflected as “No Y without X,” a type of formulation that expresses that X is necessary for Y to be present. Thus, in this paper, the 155 hypotheses are expressed as follows: No score of 100 in Trading across Borders performance without [x] measure, where [x] represents each of the 155 separate TFA measures.

This study found that 84 TFA measures, which represents 54.2% of the total analyzed measures, can be considered as necessary but not sufficient to achieve high Trading across Borders performance. Ten out of the 84 TFA measures are considered to have a medium or large effect. These ten measures are: independent or higher-level administrative and/or judicial appeal procedures available for customs decisions; establishment of a national customs website; public consultations between traders and other interested parties and government; possibility to provide online feedback to Customs; information on import and export procedures; average clearance time; time to prepare documents for import; time to prepare documents for export; use of pre-shipment inspections required on Customs matters; targeted stakeholders; international Standards compliance; and release of goods separated from the final determination and payment of Customs duties.

Direct practical implications are present in this research. The findings can help governments prioritize their investment toward those TFA measures that are necessary but not sufficient to reduce cross-border trade cost and time. This is the first time that this type of tool is available for governments. As an example, this paper uses the outcome of the NCA model to analyze the case of Costa Rica and provide guidance on how to achieve the highest Trading across Borders performance.

2. Method

To test the hypotheses, this research chose the emerging quantitative methodology called “Necessary Condition Analysis” (NCA) created by Jan Dul (Dul, 2016). This method differs from regression analysis. With regression analysis, it is possible to identify the determinants that, on average, can contribute to the outcome. Also, with regression analysis, when a determinant is not present, it is possible to compensate

for such absence with another determinant. In NCA, the logic is different. When applying NCA, it is possible to identify necessary or critical determinants that can prevent an outcome from occurring.

Critical determinants are those that must be present for achieving an outcome, but their presence is not sufficient to obtain that outcome; it can be considered a bottleneck or a must-have factor. In other words, if the critical determinant is not present, the outcome is not possible either, even if there is an increase in another determinant. However, achieving a critical determinant does not mean automatically that the outcome would be present because the critical determinant might not be sufficient.

As an example of an NCA statement is: The HIV virus is a necessary condition but not sufficient to have AIDS. The HIV virus (the determinant or factor) must always be present to have AIDS (no HIV virus equals no AIDS). However, there are other factors besides the HIV virus for a person to have AIDS, that is why there are persons with the HIV virus but no AIDS.

Another example in the context of public administration: stakeholder engagement is a necessary condition for public policy to be adopted and implemented successfully. Without the engagement of key stakeholders, policies are unlikely to be successfully adopted and implemented, even if they are well-designed and have political support.

NCA is a relatively new method, as of the end of 2023, there are 189 English language articles that use NCA as the sole research method or in combination with Qualitative Comparative Analysis or regression analysis (Dul, 2021). These articles come from diverse areas such as business, innovation, marketing, supply chain, natural sciences, etc. For example, Talib et al.

(2024) found that big data management capabilities are necessary to achieve the highest decision-making performance.

2.1. Data Sources

When using NCA, only two variables can be studied at the time, i.e., one factor variable (X value) and one outcome (Y value). This is because necessary conditions occur in isolation, instead of the traditional regression analysis where each X factor can be contributing together to an outcome. In this sense, each TFA measure (X value) is tested separately against the outcome, which is the Trading across Borders performance indicator (Y value). The data source of the factor variable is the OECD Trade Facilitation Indicators (TFIs). These indicators were launched in 2013 and are updated every two years. The 2019 TFIs register information for 166 countries. In total, they have 11 indicators, each indicator is calculated based on a set of trade facilitation measures. Table 1 shows the indicators listed from A to K and the number of

TFA measures associated with each indicator. The TFA measures are identified with a letter linked to the specific indicator and a sequential number from 1 to 155. For each one of the 155 measures, the OECD publishes if each one of the 166 countries has implemented it in full (which assigns a value of 2), implemented partially (which assigns a value of 1), or is not present in the country (which assigns a value of 0). Therefore, the factor variable can have 3 possible scales: absent (0), partial compliance (1), or full compliance (2). For this reason, there are 155 hypotheses that are tested in this research (one per TFA measure). The full list of the TFA measures is shown in the first column of Table 2.

The data source of outcome Y is the Trading across Borders indicator of the Doing Business Report of the World Bank. This Report started in 2003 with data recorded from 133 countries. The last report was presented in 2020 with 190 countries. This indicator records the time and cost (excluding tariffs) of

Table 1.

OECD Trade Facilitation Indicators of 2019 and the number of Trade Facilitation Measures associated to the indicator.

Trade Facilitation Indicator of the OECD	Number of TFA measures
A. Information availability	21 measures from A.1 to A.21
B. Involvement of the trade community	8 measures from B.22 to B.29
C. Advance rulings	11 measures from C.30 to C.40
D. Appeal procedures	13 measures from D.41 to D.53
E. Fees and charges	14 measures from E.54 to E.67
F. Formalities - documents	9 measures from F.68 to F.76
G. Formalities - automation	13 measures from G.77 to G.89
H. Formalities - procedures	35 measures from H.90 to H.124
I. Internal border agency co-operation	11 measures from I.125 to I.135
J. External border agency co-operation	11 measures from J.136 to J.146
K. Governance and impartiality	8 measures from K.147 to K.155

Source: Author

exporting or importing a shipment of goods associated with documentary compliance, border compliance, and domestic transport (World Bank, 2019). The highest score that can be obtained in the Trading across Borders indicator of the Doing Business Report is 100 while 0 is the lowest. Therefore, the outcome Y can range from 0 to 100, the latter being the highest score. For this research, the data set from the year 2019 of the OECD TFIs and the latest report of the year 2020 of Doing Business are used. Even though a more updated version of the OECD TFIs is currently available from the year 2022, this data set is not used because the objective is to compare the impact that the TFA measures have on the cost and time of the cross-border trade transactions during the same period. Therefore, using 2022 data from the OECD TFIs should not be compared to the year 2020 Doing Business indicators.

The Trading across Borders dataset from the Doing Business report is also used even though it has been criticized for irregularities found in the data. It seems that China, Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and Azerbaijan have altered the information to improve their ranking (Shalal, 2023). These data are selected because it is the most comprehensive set of information in terms of the number of countries, this allows having a better comparative framework to evaluate certain environments across countries and do benchmark against other countries' performance. The World Bank also publishes the Logistic Performance Index (LPI), however, this ranking is not as fit as the Trading across Borders of the Doing Business because it considers indicators that are not linked to measures implemented by the government such as the ease of arranging competitively priced shipments; competence and quality of logistics services—trucking, forwarding, and customs brokerage; ability to track and trace consignments; and the frequency with which shipments reach consignees within scheduled or expected delivery times. Furthermore, while the

overall country rankings of the Doing Business have been criticized, the report includes detailed data on specific areas of business regulation. These sector-specific insights might still provide valuable information for researchers focusing on particular aspects of the business environment, in the case of this paper on the trading across borders sector.

2.2. Population and Sample

Before launching the data analysis process, it is necessary to identify the population and sample. The target population are all WTO Members implementing the TFA measures. A convenient sampling is used. First, the 190 countries of the Doing Business Report database is used as a starting point because it represents the Y outcome. In some countries, the Doing Business Report calculated the Trading across Borders indicator for specific ports. For example, China has three indicators: one for China in general, another one for the port of Shanghai, and the third one for the port of Beijing). In this case, the general indicator is taken into consideration. Second, the researcher excluded those countries that are not in the list of the OECD TFIs database. Third, countries that are part of the OECD TFIs database but not from the Doing Business Report database are also excluded. All possible subjects with available data from both data sources are considered to better represent the population, increase confidence, and generalize results and findings

2.3. NCA Analysis process

For each analyzed WTO Member, the following data is collected: the 2020 Trading across Borders Indicator from the Doing Business Report (score from 0 to 100); the absence (score 0), partial compliance (score 1), or full compliance (score 2) of each of the 155 TF measures in such country. Once the data is collected and cleaned up, the NCA model is performed using the NCA package in R. Six main steps are performed.

First, a scatter plot is created in a traditional cartesian table, factor variable X horizontally and outcome Y vertically, with values increasing to the right and upwards; each country case is a dot.

Second, the ceiling lines are included in the scatter plots, which intend to separate the area with observations from the area without observations. Two ceiling lines are available: CE-FGH and CR-FDH. The first one refers to a ceiling envelopment with a piecewise linear line and the second one a ceiling regression with a continuous linear and straight line (for more information about the ceiling techniques check (Dul, 2016)). The CE-FGH line is chosen because the factor variable X in this analysis is a trichotomous factor.

Third, the “empty space” (also called “ceiling zone”) in the XY scatter plot is inspected, the bigger the empty space above the ceiling line in the top left

corner, the higher the factor variable is a necessary condition for the outcome Y. There are three possible situations when inspecting the scatter plot: a) upper left corner is clearly an empty area with no cases in it; b) no empty space above the upward ceiling line; and c) there are a few cases present in the empty space, which can represent outliers, exceptions, or anomalies.

Fourth, the effect size is calculated by determining the ceiling. The bigger the effect size, the bigger is the necessity effect of X for outcome Y. This effect is obtained by calculating the scope (area between the minimum and maximum values of X and Y) and the ceiling zone. So, the effect size is the ceiling zone divided by the scope. As a general rule of thumb, an effect size between 0 and 0.10 indicates a small effect, between 0.10 and 0.30 a medium effect, between 0.30 and 0.50 a large effect, and larger than 0.50 a very large effect (Dul, 2016).

Table 2.

Top ten TFA measures with medium and large size effect

TFA measure	Effect size	P-value
D.42. Independent or higher level administrative and/or judicial appeal procedures available for customs decisions	0.350	0.047
A.1. Establishment of a national customs website	0.250	0.001
A.7. Information on import and export procedures	0.130	0.001
H.92. Average clearance time	0.130	0.001
F.75. Time to prepare documents for import (days)	0.120	0.001
F.76. Time to prepare documents for export (days)	0.120	0.001
H.108. Use of pre-shipment inspections required on Customs matters	0.110	0.001
B.25. Targeted stakeholders	0.100	0.001
F.71. International Standards compliance	0.100	0.001
H.99. Release of goods separated from final determination and payment of Customs duties	0.100	0.001

Source: Author

Fifth, the substantive and statistical significance is evaluated using the common threshold P-value with a statistical significance of 0.05 (Dul, 2016). For the estimation of the P-value, the number of permutations that is selected is 10,000 samples.

Finally, if a necessity condition is found based on the effect size and p-value, the bottleneck table is calculated. This table specifies for a desired level of the Y outcome, the levels that the conditions are necessary. For very low levels of a desired outcome, most or all of the conditions oftentimes are not necessary (indicated as “NN” in the bottleneck table).

3. Results

Annex 1 shows the effect size (using the CE-FGH ceiling line) and the P-value of the 155 measures. Table 2 shows the ten TFA measures with an effect size above 0.1 and with a P-value below 0.05.

Based on the results, 84 TFA measures, which represent 54.2% of the total analyzed measures, have an effect size of more than 0 and with a P-value below 0.05. This means that all these 84 TFA measures (X values) can be considered necessary but not sufficient to achieve the Y outcome. As of this point, 71 hypotheses are rejected as the effect size is not

Table 3.

Distribution of the TFA measures that have an effect size higher than 0 and a P-value lower than 0.05

Trade Facilitation Indicator (TFI) of the OECD	Number of TFA measures per TFI	Number of TFA measures with effect size > 0 and P-value < 0.05	Percentage of TFA measures with effect size > 0 and P-value < 0.05
A. Information availability	21 measures	12 measures	57.1%
B. Involvement of the trade community	8 measures	5 measures	62.5%
C. Advance rulings	11 measures	10 measures	90.9%
D. Appeal procedures	13 measures	5 measures	38.5%
E. Fees and charges	14 measures	7 measures	50%
F. Formalities - documents	9 measures	6 measures	66.7%
G. Formalities - automation	13 measures	7 measures	53.8%
H. Formalities - procedures	35 measures	13 measures	37.1%
I. Internal border agency co-operation	11 measures	4 measures	36.4%
J. External border agency co-operation	11 measures	9 measures	81.8%
K. Governance and impartiality	8 measures	6 measures	75.0%

Source: Author

big enough or the P-value is too high. Table 3 shows the distribution of the 84 TFA measures according to the TFI classification. Based on these results, all OECD's TFI have necessary measures to achieve a high Trading across Borders performance. When classifying the effect size of these 84 TFA measures, 74 of them are considered as "small effect" because they have an effect size between 0 and 0.100; nine of the TFA measures are considered as "medium effect" with a score between 0.10 and 0.30; and one TFA measure is considered as a large effect as the effect size is above 0.30. For this paper, an explanation of why the top ten TFA measures with a medium or large effect are considered as necessary conditions to have a high Trading across Borders performance.

Figure 1 shows the NCA plot of all the trade facilitation measures that have an effect size bigger than 0.10 and a P-value of less than 0.05, i.e. those with medium and high effect size. Each one of the plots contains the CE-FGH ceiling line (dotted line), the CR-FGH ceiling line (line above the dotted line) and the regression line for reference (lowest line). The bigger the empty space above the CE-FGH ceiling line the bigger is the effect size. Therefore, when visually inspecting these 10 plots, it is easy to identify which one has the highest size effect.

The measure called "D.42. Independent or higher level administrative and/or judicial appeal procedures available for customs decisions" have the biggest empty space with an effect size of 0.35. This is an important measure because it allows business to appeal decisions or omissions of Customs by an authority independent of the Customs administration. This measure can reduce time and cost of trade because inefficient conflict resolution can cause long delays by tidying up goods at borders and increase costs such as storage fees and demurrage charges.

The second highest size effect with a score of 0.25 and P-value of 0.001 is "A.1 Establishment of a national customs website". Having this measure eliminates the need for businesses with different time zones to consult, around the clock, multiple sources or physically visit customs offices for information. With clear published guidelines, it helps businesses understand complex customs procedures which in turn reduces misunderstandings and non-compliance. With information at hand, companies can also plan their shipments more effectively, reducing delays and unexpected costs. This measure is part of the Group A of the TFI called Information availability, which according to Moisé & Sorescu (2013) this is one of the indicators with the greatest impact on trade volume and cost for both import and export. Also, according to the World Customs Organization (WCO) "[a] website is the most important online tool for a Customs administration. It is a reliable way of providing official information to stakeholders and the public" (World Customs Organization, 2022).

The following two TFA measures with the highest score are "A.7 Information on import and export procedures" and "H.92 Average clearance time". They both have an effect size of 0.13. Then, two TFA measures scored 0.12 on its effect size: "F.75 Time to prepare documents for import" and "F.76 Time to prepare documents for export". These four measures are also part of the group of TFIs that, according to Moisé & Sorescu (2013) can potentially impact the most in terms of trade volume and cost to countries who implement these group of measures. Furthermore Huang et al. (2020) and Kim et al. (2022) analyzed that time reduction can have a positive effect on trade.

The A.7 measure helps to reduce time and cost of trade because it allows businesses to understand the trade requirements which in turn reduce non-compliance, delays, and unexpected costs.

Regarding measure H.92, shorter clearance time is crucial in reducing both the direct and indirect costs and time associated with international trade. Shorter clearance times reduces or eliminates charges such as storage and demurrage. Also, with this measure businesses can have quicker turnaround of the goods and implement strategic supply chain practices like just-in-time.

When the time to prepare documents for trade are shorter (measures F.75 and F.76) businesses have less administrative burdens and labor costs. Employees can allocate their time to more productive tasks rather than spending excessive hours on paperwork.

The TFA measures “H.108 Use of pre-shipment inspections required on Customs matters” have an effect size of 0.11. This TFA measure refers to the prohibition of applying a mandatory third-party review process in the exporting country when related to tariff classification and customs valuation and to discourage the use of this measure in other topics. Pre-shipment inspections (PSIs) usually requires the payment of a fee, which adds to the overall cost of importing or exporting. Other indirect costs of PSI comprise the preparation of the inspection, including documentation and procedural compliance. PSIs can be challenging and time-consuming, particularly for businesses that are new to international trade. PSI can also delay the import or export if the scheduling depends on the availability of inspectors. PSI can also mean duplication of efforts as the goods may undergo multiple inspections by several parties (by the exporter, the importer, and the PSI agency). The establishment of this measure is consistent with the work of Beverelli et al. (2022) where they found that PSI reduces bilateral trade of manufacturing goods.

Lastly, three TFA measures scored 0.10 called “B.25. Targeted stakeholders”, “F.71 International

Standards compliance” and “H.99. Release of goods separated from final determination and payment of Customs duties”.

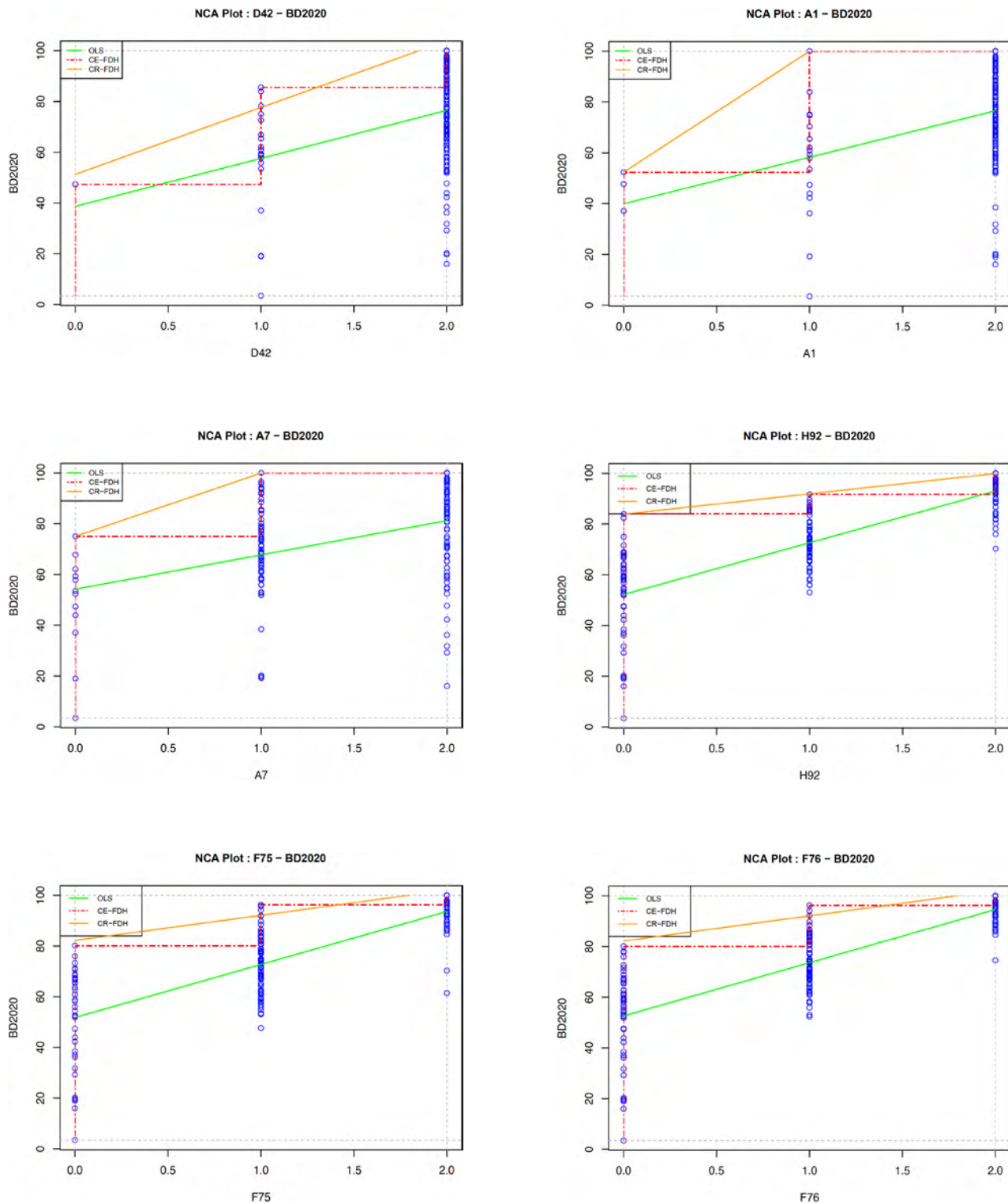
The B.25 measure refers to the number of stakeholders that are consulted when implementing new regulation affecting trade. This measure is relevant because when consulting with key groups or entities, interventions can be more effectively designed and implemented to streamline customs procedures and reduce trade barriers. Engaging with stakeholders allows for direct feedback on bottlenecks faced in the trade process, enabling authorities to make targeted improvements that can significantly reduce delays and associated costs. According to the UNCTAD (2021) this measure can enable “the most efficient and least cumbersome measures to achieve regulatory objectives which in turn leads to higher compliance levels and better trade outcomes”.

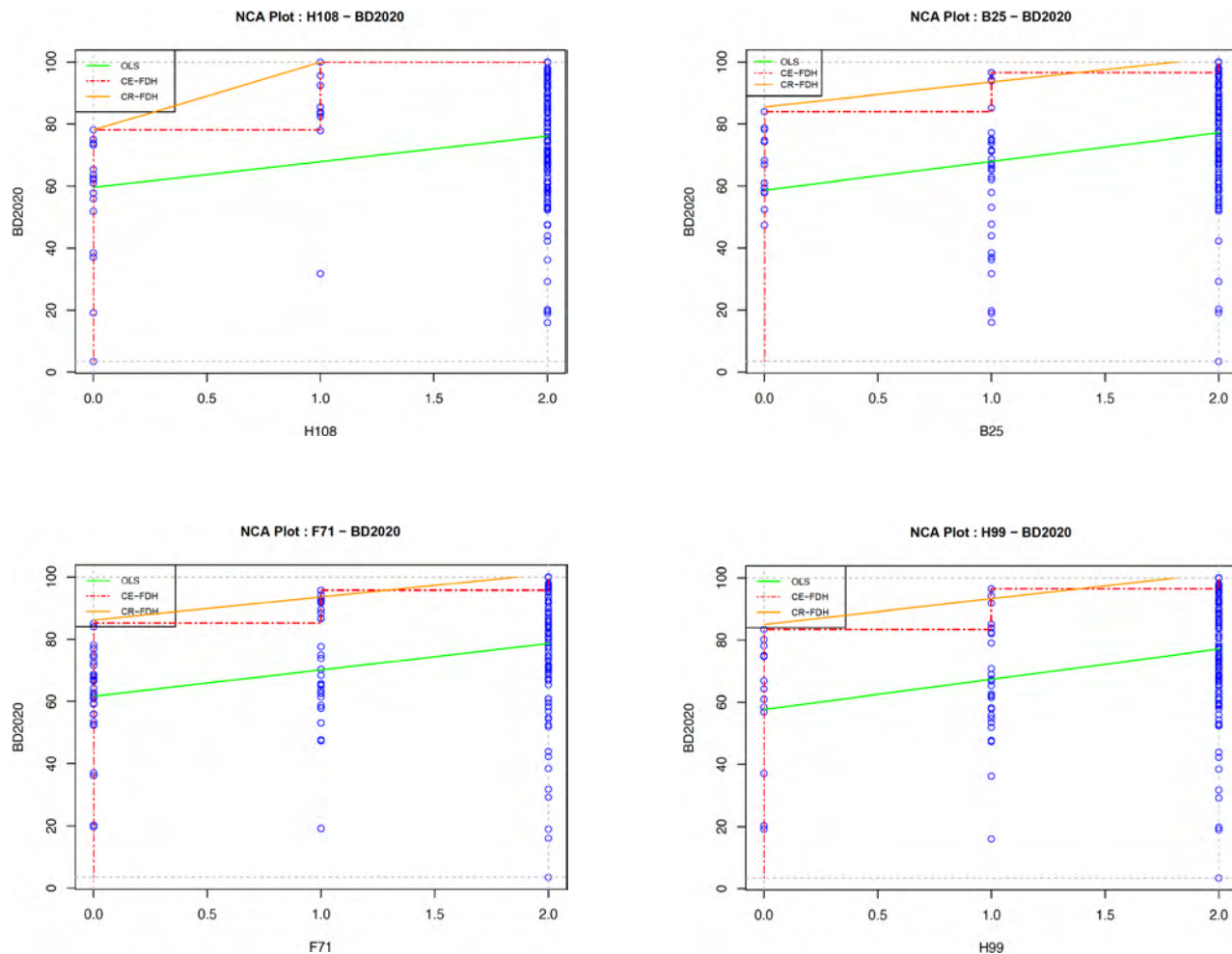
The F.71 measure refers to the alignment of national trade regulations, procedures, and standards with international norms and standards, such as those set by WTO, WCO, and other relevant international bodies. Compliance with international standards increases predictability and transparency in trade, helping businesses to better plan their operations and reduce the risks and costs of non-compliance. International standards often embody best practices for streamlining and simplifying trade procedures, reducing the time required for customs processing and clearance.

Measure H.99 is critical when certain requirements are pending and might take some time to resolve. By allowing the deferment of duty payments until a final assessment is made, businesses can use or sell goods before duty payment and therefore enhance operational flexibility and financial efficiency. For instance, businesses have better cash flow, frees up

Figure 1.

NCA plot for the trade facilitation measure with an effect size bigger than 0.10 and a P-value of less than 0.05





Source: Author

capital for other uses, goods spend less time in ports or holding facilities that generates unnecessary costs. According to the UNCTAD (2021), this measure “allows traders to avoid costly delays” and when reducing the bottlenecks at the border it “[...] will enable a higher number of trade transactions to take place, increase customs revenues and lead to a more productive use of human and financial resources”.

Now that it has been determined the top 10 TFA measures that are necessary to have a high level of Trading across Borders performance, the next step is to understand the level of the TFA measure (X factor) that needs to be satisfied to achieve a desired level of the Trading across Borders indicator (Y outcome).

Table 4 presents the bottleneck analysis of the 10 TFA measures identified as necessary but not sufficient to obtain the Y outcome with a medium and high effect. This table is important because it allows understanding the combination of the TFA measures that are necessary, but not sufficient, to achieve levels of the outcome. For this analysis, the Costa Rican example is used.

In the 2020 Trading across Borders indicator, Costa Rica scored 77.604. The first column of Table 4 has the potential level of the Y outcome, the next columns are the bottleneck data for each TFA measure at each level of the Y outcome. The “NN” in the table means “not necessary”. The last row of such a table

shows the score obtained by Costa Rica in each of the analyzed TFA measures.

Based on the Table 3 bottleneck data, for Costa Rica to obtain a score of 80.690 or more (their score in the 2020 report is 77.604), it is necessary for them to obtain a minimum score of 1.00 in the following measures: A.1. Establishment of a national customs website; A.7. Information on import and export procedures; F.75. Time to prepare documents for import; F.76. Time to prepare documents for export; and H.108. Use of pre-shipment inspections required on Customs matters. When verifying the scores of Costa Rica, it is clear that this country already has the necessary conditions to obtain 80.690 or even 90.345, but it is still not sufficient, that is why the Costa Rican score is less than 80.690.

If Costa Rica wishes to get a score of 100.00, in the year 2019 (year inspected for the 2020 Trading

across Borders indicator) it is necessary for them to have had fully implemented the following measures: H.92, F.75, F.76, and F.71. In those four measures, Costa Rica only partially implemented them (they got a score of 1.00), therefore, the highest level of compliance of these four measures are a necessary condition for the highest Trading across Borders indicator.

4. Discussion and Conclusions

This research found necessary conditions that need to be achieved if a country wishes to obtain a high Trading across Borders performance score. It found 10 TFA measures with a medium and large size effect and 74 with a small size effect. This finding is important because without these conditions the desired outcome cannot materialize. Even though not all the TFA Measures are regarded as “necessary”, it does not mean that they are not important because they can still contribute to the outcome, it is just that

Table 4.

Bottleneck analysis for TFA measures A.1, A.7, H.29, F.75, F.76, H.108, B.25, F.71, and H.99

Y	D.42	A.1	A.7	H.92	F.75	F.76	H.108	B.25	F.71	H.99
3.452	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
13.107	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
22.762	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
32.416	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
42.071	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
51.726	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
61.381	NN	1.00	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
71.036	NN	1.00	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
80.690	NN	1.00	1.00	NN	1.00	1.00	1.00	NN	NN	NN
90.345	NN	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
100.000	2.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Costa Rica	2.00	2.00	2.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	1.00	2.00

Source: Author

NCA analysis suggests that they are not essential for the outcome. Therefore, if one of those measures are absent or partially fulfilled, it can be compensated by other measures. This reasoning is validated with the example of the Costa Rican Trading across Borders performance. Costa Rica has all the necessary conditions to get a score of 90.345, however, such outcome is absent.

To get a score of 100 in the Trading across Borders performance, Costa Rica needs to fully implement the following four measures: H.92, F.75, F.76 F.71. To have a score of 2 in the H.92 measure, the average clearance time should be below 10 hours based on the TFI. To achieve this objective, Costa Rica needs to implement a Business Process Analysis, or a Time Release Study where they can clearly identify the bottlenecks of the process. This type of analysis is complex and costly as they involve the collection of data of multiple steps and for at least one weeks of all the cases of import/export. However, without a clear understanding of the bottleneck, it is not possible to truly identify the deficiencies of the process. One is as fast as the slowest process.

To have a score of 2 in the F.75 and F.76 measure, the time that takes to prepare documents must be below four hours based on the TFI. The government should undertake a careful analysis with key stakeholders of the required documentation that is solicited in each border post. Based on the recollected information, the customs authority should analyze if the requested documents are aligned with the current legislation or if some should be eliminated. Also, for a continuous improvement of processes, the customs authority should periodically study if the current documentation can be eliminated (even if the legislation requests it), automated or replaced.

Regarding the measure of F.71 about International Standards compliance, to have a score

of 2 it is necessary to have ratified at least 4 relevant international Conventions according to the TFI. Costa Rica still has to ratify the Convention (1990) on the Temporary Admission of Goods (Istanbul Convention), and the General Annex of the International Convention (1999) on the Simplification and Harmonisation of Customs procedures (Revised Kyoto Convention). To have these ratified, the government should have sufficient political will and prioritize this matter. The Revised Kyoto Convention has been analyzed in Costa Rica by key stakeholders. They gave a positive assessment on November 2023, but it hasn't move forward for ratification.

The result of this study also provides theoretical contributions to the work performed by other authors. For example, Moisé & Sorescu (2013) found that the TFIs from group A (information availability), Group F (Formalities-Documents), and Group H (Formalities-procedures) are the indicators that have the greatest impact on trade volume and cost for both import and export. Eight out of the ten TFA measures with medium-high effect that this study found to be necessary are measures that are part of Group A, F, and H of the TFI. This study advances the OECD reports by Moisé & Sorescu, (2013, 2015) because it clearly identifies the exact measures that a government should look at to have an impact on cost and time of import and export and therefore improve the Trading across Borders performance.

Practical contributions are also clear in this research. Government and national and multinational financial organizations can directly benefit from the results of this research. It can guide governments on which factors they should focus their limited resources to achieve a desired outcome because those are the measures that if they are not in place the outcome cannot exist. Similarly, it can guide national and multinational financial institutions that lend money to certain governments to achieve certain policies.

So, this kind of research can also guide managerial decision-making towards the factors that need to be acted upon and therefore investment should be allocated to them. In other words, if the right level of a necessary condition is not satisfied, it is a waste of effort/investment to act on other factors than the necessary factor as this will not influence the outcome. Of course, having only the critical factors does not guarantee the Y outcome, but it is a step forward to avoid failure in the achievement of the outcome.

This study uses a novel research method called NCA. As any other approach, it has its strengths and weaknesses. A clear strength of using this method is that it allows applying a different logic and data analysis to an existing data set. In this case, the TFIs of the OECD and the Trading across Borders indicator of the World Bank are used. As a result, it is possible to provide a different view of knowledge and enhance and advance existing theory and provide targeted practical implications to different actors as mentioned in the previous paragraphs. Another benefit of using NCA in this research is that the results can almost perfectly predict the absence of the outcome. In the case of this research, it predicts the absence of a certain level of Trading across Borders performance. This is also a reason why the results of the NCA method can provide such clear and useful practical advice to practitioners.

Although NCA can predict the absence of the outcome, this method has the limitation that it does not predict the presence of the outcome. For instance, in this research, we found that Costa Rica has the necessary conditions to obtain a Trading across Borders score higher than 77.604 but the outcome is absent. For it to be present, some other conditions must be met, and these are not clear in this study using NCA. In this sense, future research can complement the present study by using an additional research method such as regression analysis to determine the contributing

factors. Furthermore, NCA is not designed to address concerns of endogeneity. Therefore, the reciprocal causation of trade facilitation and trade performance or other sources of endogeneity such as omitted variables or measurement errors cannot be tackled with NCA.

Finally, this research also provides a methodological contribution because an emerging methodology is being applied to an existing field of research.

Acknowledgments

Does not include.

Declaration of conflict of interests

No conflict declared.

Supplementary documents

Available at: <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/workflowitems/21872/view>

Referencias

- Beverelli, C., Braml, M. T., Fontagné, L., Keck, A., & Orefice, G. (2022). Heterogeneous trade effects of pre-shipment inspections (CESifo Working Paper No. 9833). CESifo. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4163322
- Beverelli, C., Gourevitch, I., Heiland, I., Keck, A., Larch, M., & Yotov, Y. V. (2023). Trade and Welfare Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement WTO Working Papers. <https://doi.org/10.30875/25189808-2023-4>
- Beverelli, C., Neumueller, S., & Teh, R. (2015). Export Diversification Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement. *World Development*, 76, 293–310. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.07.009>
- Dul, J. (2016). Necessary Condition Analysis (NCA): Logic and Methodology of “Necessary but Not Sufficient” Causality. *Organizational Research Methods*, 19(1), 10–52. <https://doi.org/10.1177/1094428115584005>

- Dul, J. (2021). *Advances in Necessary Condition Analysis*. ERIM. https://bookdown.org/ncabook/advanced_nca2/
- Ferreira, Y. D. C., Morini, C., & Santa-Eulalia, L. A. D. (2017). Streamlining air import operations by trade facilitation measures. *Journal of Operations and Supply Chain Management*, 10(2), 100–119. <https://doi.org/10.12660/joscmv10n2p100-119>
- Fontagné, L., Orefice, G., & Piermartini, R. (2020). Making small firms happy? The heterogeneous effect of trade facilitation measures. *Review of International Economics*, 28(3), 565–598. <https://doi.org/10.1111/roie.12463>
- Hillberry, R., & Zhang, X. (2018). Policy and performance in customs: Evaluating the trade facilitation agreement. *Review of International Economics*, 26(2), 438–480. <https://doi.org/10.1111/roie.12338>
- Hillberry, R., & Zurita, C. (2022). Commitment behaviour in the World Trade Organization's Trade Facilitation Agreement. *The World Economy*, 45(1), 36–75. <https://doi.org/10.1111/twec.13165>
- Host, A., Pavlić Skender, H., & Zaninović, P. A. (2019). Trade Logistics – the Gravity Model Approach. *Journal of Economics and Business*, 37(1), 327–342. <https://doi.org/10.18045/zbefri.2019.1.327>
- Huang, Y.-R., Fang, H., & Li, X.-M. (2020). Evaluation of the promoting effect of trade facilitation of importing countries to agricultural product export of China. *The International Journal of Electrical Engineering & Education*. <https://doi.org/10.1177/0020720920931432>
- ITC. (2020). *Getting down to business: Making the most of the WTO trade facilitation agreement*. International Trade Centre. <https://www.intracen.org/resources/publications/getting-down-to-businessmaking-the-most-of-the-wto-trade-facilitation>
- Kim, K., Mariano, P., & Abesamis, J. (2022). Trade Impact of Reducing Time and Costs at Borders in the Central Asia Regional Economic Cooperation Region. *Emerging Markets Finance and Trade*, 58(9), 2602–2619. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2021.2007877>
- Moïsé, E., Orliac, T., & Minor, P. (2011). Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs. OECD Trade Policy Papers 118. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-indicators_5kg6nk654hmr-en
- Moïsé, E., & Sorescu, S. (2013). Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade. OECD Trade Policy Papers 144. OECD.
- Moïsé, E., & Sorescu, S. (2015). Contribution of Trade Facilitation Measures to the Operation of Supply Chains. OECD Trade Policy Papers 181. OECD. <https://doi.org/10.1787/5js0bslh9m25-en>
- Nazif, M., & Jenkins, G. P. (2023). Estimation of Economic Welfare Gains from Trade Facilitation in the Andean Community. *Sustainability*, 15(7), 6152. <https://doi.org/10.3390/su15076152>
- Portugal-Perez, A., & Wilson, J. S. (2009). Why trade facilitation matters to Africa. *World Trade Review*, 8(3), 379–416. <https://doi.org/10.1017/S147474560900439X>
- Shalal, A. (2023, May 1). World Bank launches more robust, transparent business climate rankings. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/world-bank-set-launch-more-robust-transparent-business-climate-rankings-2023-05-01/>
- Siddiqui, A. A., & Dung, L. P. (2019). Impact of trade facilitation on trade performance in case of Vietnam, Kenya and Germany. *Journal of International Economics and Management*, 118, 64–74. <https://jiem.ftu.edu.vn/index.php/jiem/article/view/205>

- Talib, S., Papastathopoulos, A., & Ahmad, S. Z. (2024). Sufficiency and necessity of big data capabilities for decision performance in the public sector. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 26(1), 18–37. <https://doi.org/10.1108/DPRG-05-2023-0057>
- World Bank. (2019). Survey Methodology for Enterprise Surveys [Text/HTML]. World Bank. <https://www.enterprisesurveys.org/en/methodology>
- World Customs Organization. (2022). *Communication Handbook for Customs Administrations*. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/communication/wco_communication-handbook_en.pdf
- WTO | Trade facilitation. (n.d.). World Trade Organization. Retrieved October 28, 2023, from https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm
- Yadav, N. (2014). Impact of Trade Facilitation on Parts and Components Trade. *The International Trade Journal*, 28(4), 287–310. <https://doi.org/10.1080/08853908.2014.922040>





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Convenio de Kioto Revisado: retos y oportunidades para Costa Rica

Revised Kyoto Convention: challenges and opportunities for Costa Rica

Kira Rojas Noskovⁱ

ⁱ Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica

 kira.rojas@outlook.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1513-340X>

Recibido: 04 de febrero, 2024 • Aceptado: 08 de junio, 2024 • Publicado: 21 de octubre, 2024

Resumen: La facilitación del comercio es crucial para promover el intercambio de bienes y servicios en el mundo. Para lograrlo, los países participan de acuerdos y convenios multilaterales que permitan reducir los obstáculos en las transacciones comerciales sin detrimento de su capacidad para controlar y recaudar al tiempo que impulsa el crecimiento económico. Esto puede incluir mejoras esperadas en la facilitación del comercio, menores costos de transacción, mayor eficiencia en los procedimientos aduaneros y mayor competitividad en el comercio internacional. Sin embargo, la implementación de normativas que regulan el tema no está exenta de desafíos. En presente artículo investiga las reservas hechas por partes contratantes del Convenio de Kioto Revisado, así como las interpuestas por Costa Rica en el proyecto de ley enviado a votación en el plenario legislativo, para conocer el verdadero alcance de la implementación de este Convenio, los beneficios y los retos previstos al adoptarlo. El enfoque metodológico consiste en el análisis de la coyuntura de Costa Rica respecto a la facilitación del comercio en el marco legal multilateral. Mediante la revisión detallada de documentos e instrumentos legales, se identificaron los temas que más resistencia causan entre los países como la declaración de mercancías. También, se determinó la naturaleza de las reservas planteadas por Costa Rica y se comprendió como se engrana este Convenio en la estrategia nacional de facilitación del comercio. Asimismo, se identificaron los beneficios de implementar el Convenio de Kioto Revisado para sectores como transportistas internacionales, importadores, exportadores y gobierno. Finalmente se comenta que el país enfrenta retos relacionados con la coordinación transfronteriza, desarrollo de capacidades técnicas, capacitación de funcionarios aduaneros, seguridad aduanera, entre otros.

Palabras clave: Facilitación del comercio; Normativa; Convenio internacional; Aduanas

Abstract: Trade facilitation is crucial to promote the exchange of goods and services around the world. To achieve this, countries participate in multilateral agreements and conventions that allow the reduction of obstacles in commercial transactions without detriment to their ability to control and collect taxes, while driving economic growth. This may include expected improvements in trade facilitation, lower transaction costs, greater efficiency in customs procedures, and greater competitiveness in international trade. However, the implementation of regulations that handle the issue is not without challenges. This article investigates the reservations made by contracting parties to the Revised Kyoto Convention as well as those filed by Costa Rica in the bill sent to vote in the legislative plenary, to know the true scope of the implementation of this Convention, the benefits, and the anticipated challenges of adopting it. The methodological approach consists of the analysis of the situation in Costa Rica regarding trade facilitation in the multilateral legal framework. Through a detailed review of documents and legal instruments, the issues that cause the most resistance among countries, such as the declaration of goods, were identified. Also, the nature of the reservations raised by Costa Rica was determined and it was understood how this Agreement fits into the national trade facilitation strategy. Likewise, the benefits of implementing the Revised Kyoto Convention were identified for sectors such as international transporters, importers, exporters, and government. Finally, this paper notes that Costa Rica faces challenges related to cross-border coordination, development of technical capabilities, training of customs officials, and customs security, among others.

Keywords: Trade facilitation; Regulations; International agreement; Customs

1. Introducción

El comercio internacional es un área ampliamente estudiada y tiene múltiples vertientes de análisis, es además un tema en constante evolución pues experimenta innovaciones y cambios propios, al tiempo que converge con avances en disciplinas como el derecho, la informática y la economía. Dentro de estas vertientes de análisis se encuentra la facilitación del comercio que también converge con las disciplinas ya mencionadas.

Organismos como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han encargado de construir marcos legales sólidos basados en la cooperación, la previsibilidad y la reciprocidad, siendo los más importantes el marco SAFE (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade), el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio y el Convenio de Kioto Revisado – en adelante CKR -. Este último es el objeto de estudio del presente artículo, por lo cual será analizado a la luz del contexto de Costa Rica, con el fin de determinar las implicaciones para el país de

adherirse al Convenio en términos de oportunidades y desafíos.

Existen varios textos académicos que estudian el Convenio de Kioto Revisado, algunos se han centrado en su análisis como instrumento para la facilitación del comercio que hace uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación. Así, el autor Víctor Nikiforovich Sidorov ha escrito ampliamente sobre el tema. Por un lado, evidenciando los beneficios de la automatización de los procedimientos aduaneros a través del intercambio de documentos en formato electrónico (2023). Y por otro, categorizando los instrumentos de facilitación del comercio de acuerdo con los principios instituidos por la ONU y otros organismos internacionales estableciendo “modelos jurídicos”, basados en un criterio funcional (Sidorov & Sidorova, 2020). También, se ha dedicado a desarrollar doctrina (Sidorov & Sidorova, 2021), al clasificar el concepto en tres dimensiones, “dura”, “suave” y digital.

Otros autores vierten su atención en los elementos jurídicos del Convenio, por tratarse de un instrumento legal, y analizan las implicaciones sobre otros cuerpos normativos. Wolffgang, H. M., Rogmann, A., & Harden, K. (2020) analizan la necesidad de que el CKR regule el momento y las circunstancias en las que se genera una deuda aduanera a la luz de los efectos que estas normas puedan tener sobre otras disposiciones legales y su relación con otros impuestos.

Sin embargo, se puede encontrar otra arista de análisis poco explorada como lo es la investigación de los efectos de la implementación del CKR en países específicos. Trafimchuk (2022) estudió de forma exploratoria, desde la óptica jurídica, las implicaciones de CKR en Bielorrusia y su papel en el Código Aduanero de la Unión Económica Euroasiática. Este tipo de estudios permiten identificar los principales cambios normativos que debe implementar un Estado y prospectar los efectos que tendría su adhesión al Convenio, por lo que constituyen herramientas valiosas - no solo como ejercicio nacional - sino para que otros países se nutran de experiencias similares y lecciones aprendidas que faciliten su proceso de implementación.

En este sentido, el presente texto busca identificar, por medio de la metodología del estudio de caso, los principales retos y beneficios para Costa Rica de implementar el CKR así como identificar los efectos que puede tener sobre sectores de relevancia en el país. Por medio del estudio de las reservas planteadas por otros países así como en el proyecto de ley se identifican retos para la ejecución del Convenio y su alcance real en el país.

Por otro lado, la gestión aduanera enfrenta grandes y variados retos, mismos que son permeados por la interdependencia entre Estados, actores internacionales y fuerzas políticas así como por constantes avances tecnológicos, novedosas

actividades delictivas, el contrabando y la violación a los derechos de propiedad intelectual.

Se identifica entonces, la necesidad de adaptar la legislación costarricense en el ámbito de la regulación aduanera al estándar internacional. Es a raíz de esta necesidad que en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, en la Comisión de Asuntos Internacionales, se estudia y se vota positivamente un proyecto de ley que permitirá a Costa Rica, una vez aprobado, alinear su marco normativo en materia aduanera con otros instrumentos como el marco normativo SAFE y el Acuerdo de facilitación del comercio.

Por lo tanto, entender los efectos de la implementación del CKR sobre la modernización de la normativa y la gestión aduanera adquiere gran importancia para dimensionar sus consecuencias para el país y las actividades de comercio exterior en las que participa.

2. Metodología

La metodología empleada para abordar el problema descrito consiste en el estudio de caso. Para Blatter (2008) citado por Sampieri (2018, p. 1), el estudio de caso es una “aproximación investigativa en la cual una o unas cuantas instancias o unidades de un fenómeno son estudiadas en profundidad”.

Simons (2011), sostiene que la principal finalidad al emprender un estudio de caso es investigar la particularidad, la unicidad, del caso singular, por lo que esta metodología proporciona una herramienta provechosa para estudiar los efectos de la implementación del CKR en Costa Rica. Por otro lado, Sampieri (2018, p. 3) señala que el valor del estudio de caso reside en su oportunidad, ya que posibilita analizar unidades a las cuales es difícil tener acceso mediante otro diseño, a la vez que permite recopilar y sistematizar información para posteriormente analizarla a la luz de un fenómeno, coyuntura o evento específico.

En ese sentido, el proyecto de Ley N° 23362 fue dictaminado afirmativo el 15 de marzo de 2023 y aún no ha sido sometido a votación en el plenario, de modo que es una coyuntura única. De igual manera, el caso estudiado es un fenómeno contemporáneo que no ha sido abordado previamente y que busca explicar las relaciones de causa y efecto entre la normativa internacional y la realidad de un país, todo lo anterior justifica la elección del método señalado.

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo. Su elección se fundamenta en la necesidad de explorar en profundidad un fenómeno específico dentro de su contexto natural, permitiendo una comprensión detallada y holística. Sobre esta misma línea de pensamiento, Sampieri (2018, p. 2) propone que el estudio de caso se centra en la descripción y el examen o análisis en profundidad de una o varias unidades y su contexto de manera sistémica y holística. Las unidades de análisis son los potenciales efectos en Costa Rica, el Convenio de Kioto Revisado y las reservas realizadas a los anexos del instrumento.

El caso seleccionado fue elegido mediante un proceso de muestreo intencional. Se establecieron criterios de inclusión, considerando la relevancia del caso para los objetivos de investigación y la disponibilidad de datos accesibles. Además, es representativo de la normativa internacional en materia aduanera y los efectos que tienen sobre el desarrollo de los países.

La recopilación de datos se llevó a cabo utilizando múltiples fuentes de información. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con participantes seleccionados mediante muestreo intencional. Las preguntas de la entrevista se elaboraron basándose en la revisión de la literatura existente y fueron diseñadas para explorar en profundidad las experiencias, percepciones y opiniones de las personas participantes. Asimismo, se procedió con la revisión exhaustiva de documentos pertinentes al caso. A través

del análisis documental, se estudió el texto del proyecto de ley N° 23362 de nombre “Aprobación del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kyoto Revisado (CKR)”, las actas de sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa así como informes y dictámenes técnicos, para establecer los alcances del CKR una vez aprobado. También, se examinó información de la OMA sobre los instrumentos de ratificación depositados así como las comunicaciones de reserva hechas por los Estados.

Por su parte, el análisis de datos siguió un enfoque inductivo puesto que la construcción del conocimiento se dirige de lo particular a lo general o, como lo señala Dávila Newman (2006, p. 189), la conclusión se alcanza observando ejemplos y generalizando de ellos a la clase completa. En cuanto al rigor metodológico, se siguieron los principios de credibilidad, auditabilidad y transferibilidad para asegurar la validez y confiabilidad de los resultados.

2.1. Mención teórica

El Convenio de Kioto Revisado puede ser abordado desde distintas teorías y proposiciones para explicar su creación y eficiencia. Destacan el concepto de armonización normativa internacional, el neoliberalismo, el neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales. Estos enfoques permiten enmarcar el análisis realizado en este artículo dentro de un tratamiento teórico y conceptual que sustenta las observaciones realizadas.

Por un lado, el concepto de armonización normativa internacional sugiere que los Estados se esfuerzan para disminuir la diversidad legislativa con el fin de facilitar las actividades civiles y mercantiles, lo cual exige la creación de un sistema legal común aplicable por las naciones (Bermúdez Abreu, 2008 p. 144).

Desde la visión aportada por el neoliberalismo, el CKR se entiende como un medio de apoyo al libre comercio al simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros para facilitar el comercio y promover el crecimiento económico.

La teoría neoinstitucionalismo sugiere que las instituciones internacionales influyen en las acciones de los Estados y otros actores internacionales al establecer normas, reglas y procedimientos que guían su comportamiento. Este es, sin duda, el caso del CKR pues crea normas que influyen en la conducta de los Estados, promueven la cooperación internacional y facilitan el comercio a través de la estandarización y armonización de los procedimientos aduaneros.

Finalmente, la teoría de los regímenes internacionales explica como el CKR crea un marco institucionalizado para la cooperación entre las aduanas de los estados participantes mientras fomenta la difusión de buenas prácticas aduaneras que coadyuvan a disminuir la incertidumbre y fomentar la estabilidad.

3. Panorama General

El Convenio de Kioto Revisado es un instrumento internacional que brinda la previsibilidad y eficiencia que los gobiernos y el comercio requieren. Especialmente, ayuda a los gobiernos a hacer frente a los desafíos que presenta la deslocalización productiva, cambios en los patrones de consumo y el comercio electrónico, a través de prácticas recomendadas íntegramente alineadas con el Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.

Desde su creación en 1974, ha proporcionado a los Estados signatarios una hoja de ruta para la gestión aduanera eficiente y ha servido como instrumento de integración de las normas nacionales bajo el marco multilateral del comercio internacional. En 1999 el Convenio fue revisado y modificado para atender las necesidades del comercio moderno y en 2006 entró

en vigor. Es precisamente esta versión la que se busca implementar en Costa Rica.

El CKR se divide en tres partes: el cuerpo, el anexo general y los anexos específicos que son diez. Los países que deseen convertirse en partes contratantes deben aceptar el cuerpo y el anexo general, mismos que son vinculantes y para los cuales no aplica reserva alguna. Los demás anexos son de aplicación optativa.

Los anexos específicos conocen temas relacionados con el tratamiento de las mercancías previo y durante su llegada al territorio aduanero nacional, los regímenes aduaneros de importación y exportación, zona franca, régimen de tránsito internacional, regímenes especiales, régimen de perfeccionamiento, depósitos aduaneros, sanciones por infracciones aduaneras, normas de origen y admisión temporal de mercancías.

Estos anexos específicos contienen normas, normas transitorias y prácticas recomendadas. Para una mejor comprensión de los resultados que se presentan más adelante, se considera necesario aclarar la diferencia entre cada una, de acuerdo con el artículo 1 del Convenio (OMA, 2008):

- “**Norma**, una disposición cuya implementación es reconocida como necesaria a efectos de alcanzar la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros;
- **Norma transitoria**, una norma en el Anexo General a la cual se le concede un plazo de implementación más prolongado;
- **Práctica Recomendada**, una disposición en un anexo específico reconocida como un progreso hacia la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros, y cuya aplicación se desea sea tan amplia como sea posible”

Como se mencionó, cada uno de estos anexos es optativo, lo que quiere decir que Costa Rica puede elegir cual anexo aprueba y, de igual forma, puede realizar reservas sobre las prácticas recomendadas.

Sobre este mismo tema, los artículos 2 y 3 del Convenio facultan a las partes a realizar reservas a los anexos específicos cuando la parte contratante considere que alguna de las prácticas o recomendaciones afecte la moralidad u orden público, seguridad pública, salud pública, la protección de patentes, marcas registradas y derechos de autor o los impuestos por motivos económicos.

Según el informe jurídico del Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2023), “sus normas no están diseñadas a ser aplicadas en sustitución de la legislación nacional sino que el país asume a nivel político, el compromiso de desarrollar o modificar su legislación nacional, conforme las prácticas y principios enunciados”. En este sentido, las partes contratantes pueden decidir cuál de ellas aplica. Esto, necesariamente, involucra analizar la normativa vigente, para identificar las brechas entre los principios del CKR y la legislación nacional, a fin de determinar cuáles pueden ser armonizadas.

En Costa Rica, el 15 de marzo de 2023 el proyecto de ley que aprueba la adhesión al CKR fue dictaminado afirmativo (Boletín Observatorio de la Política Internacional, 2023, p. 35). Una vez aprobada la ley y depositado el documento de adhesión a la OMA el país cuenta con un tiempo definido para la implementación de las provisiones del convenio. Las normas y la prácticas recomendadas deberán ser implementadas en un plazo máximo de 36 meses posterior a la entrada en vigencia del Convenio. En cuanto a las normas transitorias, el plazo se extiende a 60 meses. El CKR establece la posibilidad de prorrogar los plazos previa solicitud al Comité de Gestión del

acuerdo, por medio de solicitud oficial debidamente justificada, por un plazo máximo de un año.

Así las cosas, una vez aprobado el Convenio, Costa Rica debe gestionar de forma eficiente con todos los actores y sectores involucrados las enmiendas, ajustes y reformas pertinentes para lograr el objetivo.

En palabras de la viceministra de comercio exterior de la administración Chaves-Robles, el objetivo fundamental del CKR es facilitar el comercio mediante la armonización y simplificación de los procedimientos y las prácticas aduaneras (Asamblea Legislativa, 2023). Esto tiene efectos sobre la eficiencia de las operaciones comerciales pero también sobre la recaudación, el control tributario y la seguridad pública.

Para los países en desarrollo, la naturaleza vinculante de los compromisos adquiridos para implementar las buenas prácticas que contiene el CKR, alienta y apoya las reformas nacionales necesarias para lograr dicha armonización, pero también para garantizar que los nuevos requisitos se cumplan con un marco legal adecuado. En países donde lograr consenso en el poder legislativo para modificar la normativa requiere de largas coordinaciones que hacen poco expedito el proceso, adherirse a un convenio como el CKR se constituye en una herramienta con plazo para movilizar las estructuras necesarias con miras a la reforma y modernización de la gestión aduanera.

En una revisión del estado del Convenio se encontró que en el continente americano Canadá, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Brasil y Argentina han firmado el Convenio. Los países colindantes con Costa Rica no son suscriptores del Convenio lo que limita, en cierta medida, la coordinación transfronteriza. En cuanto al intercambio de información esta ocurre, pero no de forma institucionalizada como podría hacerse a través del CKR.

Tal y como se abordó en párrafos anteriores, en América Latina hay una carencia visible de adhesión al Convenio de Kioto Revisado. Esto contrasta con la firma de Arreglos de Reconocimiento Mutuo (ARM) del Programa del Operador Económico Autorizado del marco SAFE y el Acuerdo sobre facilitación de la OMC (AFC).

En la Tabla 1 se realiza la comparación de los acuerdos relacionados con la facilitación del comercio firmados por países de la región latinoamericana.

Como se observa en la tabla N° 1, de los 15 países seleccionados para realizar la comparación, la totalidad ha aceptado el Acuerdo sobre facilitación

del comercio y ha suscrito al menos un Arreglo de Reconocimiento Mutuo con otro país. En contraste, únicamente cuatro países de la región latinoamericana son parte contratante del Convenio de Kioto Revisado.

Una de las razones por la cuales ocurre esto es porque la implementación de acuerdos técnicos como el CKR implican mayor integración regional para ejercer mejores controles transfronterizos. Además, requiere de mayor compromiso nacional para llevar a cabo las reformas y de más inversión en tecnología financiada con gasto público.

La región carece de infraestructura tecnológica necesaria que permita la automatización

Tabla 1.

Comparación de acuerdos relacionados con facilitación del comercio firmados, por país.

País	AFC	ARM	CKR
Argentina	X	X	X
Bolivia	X	X	
Brasil	X	X	X
Chile	X	X	
Colombia	X	X	
Costa Rica	X	X	
Ecuador	X	X	
El Salvador	X	X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras	X	X	
México	X	X	
Nicaragua	X	X	
Panamá	X	X	
Paraguay	X	X	
Perú	X	X	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2022), Organización Mundial de Aduanas (2023) y Organización Mundial del Comercio (2023).

e interoperabilidad entre partes que requiere el CKR. Esto, representa un desafío para su aprobación, pues se requieren cambios estructurales profundos, presupuesto suficiente y un proyecto país para llevar a cabo una reforma encaminada a integrar a toda la población dentro de la gama de servicios y gestiones digitales que ofrece un gobierno. Chile, Costa Rica y Uruguay destacan por sus esfuerzos para lograr un gobierno digital, sin embargo, aún no implementan el CKR.

Otra explicación, radica en la dificultad que representa homologar los procedimientos de las uniones aduaneras regionales con las normas y prácticas recomendadas del CKR. Hacer esto, conlleva cambios en las legislaciones nacionales, lo que implica un

análisis exhaustivo de todas las normas relacionadas. En la región, algunos instrumentos comerciales tuvieron su fundamento en afinidad ideológica o en preferencias políticas y se han mantenido vigentes durante todo este tiempo. Conforme el comercio internacional evoluciona hacia la economía digital, estos argumentos pierden cada vez más su vigencia. En esta coyuntura, al requerir de aprobación legislativa, el costo interno de su modificación supone para los países, abordar temas políticos sensibles a la opinión pública.

Más allá de las razones, la realidad es que la región tiene un bajo porcentaje de participación en convenios multilaterales de carácter global que involucren el intercambio de información.

Tabla 2.

Listado de países con los que Costa Rica tiene acuerdos o está negociando un acuerdo y que pertenecen al CKR

País o región	Contratante del CKR
Asociación Europea de Libre Comercio	3 de los 4 países
Alianza del Pacífico*	No
Canadá	Si
CARICOM	2 de los 12 países
Centroamérica	El Salvador y Guatemala
Chile	No
China	Si
Corea	Si
Ecuador*	No
Estados Unidos	Si
Israel*	No
México	No
Panamá	No
Perú	No
Reino Unido	Si
República Dominicana	Si
Singapur	Si
Unión Europea	Si

Nota: asterisco implica que el acuerdo se encuentra en proceso o iniciando negociaciones.

Fuente: elaboración propia con datos de la OMA (2024) y COMEX (s.f.).

Por otro lado, de los países y regiones con los que Costa Rica mantiene acuerdos comerciales o se encuentra en proceso de negociación de un acuerdo comercial, el 44% es signatario del CKR, esto se observa con mayor detalle en la Tabla 2.

De la tabla anterior, también se desprende que los principales socios comerciales de Costa Rica si son signatarios del CKR. Esto es un aliciente para la sostenibilidad de los intercambios y el crecimiento de las relaciones comerciales. Actuar bajo un marco normativo común y uniforme permite previsibilidad, adquisición de conocimiento y creación de capacidades.

Asimismo, se determinó que en su mayoría, los países miembros de la OCDE se han adherido a este Convenio. Por lo tanto, las buenas prácticas por las que aboga el CKR son implementadas en mayor o menor medida, en el organismo internacional que se encarga, precisamente, de promover políticas que mejoren el bienestar socioeconómico y donde se miden los flujos globales de comercio e inversiones a través de estándares

internacionales. De esta Organización, solamente Chile, Israel y México no son signatarios del Convenio.

3.1. Reservas realizadas al Convenio de Kioto Revisado

Otro dato relevante es que de los 133 países que se constituyen como partes contratantes del Convenio, cuatro han presentado reservas a alguno de los anexos especiales del instrumento.

La Tabla 3 ofrece el detalle de los países con sus respectivas reservas.

Con esta tabla, se entiende que los temas más sensibles para los países son el régimen de reimportación en el mismo estado y el régimen de “Drawback”. Este último, permite en el momento de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos y los impuestos a la importación que hayan gravado ya sea las mercancías mencionadas o los productos contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción¹.

¹ Definición contenida en el texto del Convenio de Kioto Revisado, Anexo Específico F, capítulo 3.

Tabla 3.

Reservas por país, por tema

País	Anexo	Capítulo	Sección reservada	Tema de la reserva
Algeria	Anexo F	Capítulo 3	Todo el capítulo	Drawback
Egipto	Anexo general	Capítulo 3	Norma transitoria 3.18 Norma transitoria 3.32	- Presentación de justificantes por medios electrónicos - Regímenes especiales de desalmacenaje
		Capítulo 7	Norma 7.4	Aplicación de tecnologías de información
	Anexo B	Capítulo 2	Norma 3	Reimportación en el mismo estado
	Anexo J	Capítulo 5	Práctica recomendada 5	Envíos de socorro
	Anexo K	Capítulo 2	Práctica recomendada	Prueba documental de origen

País	Anexo	Capítulo	Sección reservada	Tema de la reserva
Nueva Zelanda	Anexo B	Capítulo 1	Práctica recomendada B1.2	Forma alternativa de declaración de mercancías
		Capítulo 2	Práctica recomendada B2.15	Reimportación en el mismo estado
		Capítulo 3	Práctica recomendada B3.7 incisos g), h) y l)	Exoneración de derechos aduanales
	Anexo E	Capítulo 1	Práctica recomendada E1.7	Documentos aceptables para el tránsito aduanero
		Capítulo 2	Práctica recomendada E2.3 y E2.6	- Origen del transbordo - Documentos aceptables para el transbordo
	Anexo F	Capítulo 1	Práctica recomendada F1.10, F1.25 y F1.26	- Aceptación retroactiva del régimen de perfeccionamiento activo - Compensación con mercancías equivalentes - Exportación de productos compensados
		Capítulo 3	Práctica recomendada F3.3	Drawback
	Anexo G	Capítulo 1	Práctica recomendada G1.9 Y G1.16	- Admisión temporal sin declaración de mercancías escrita - Transferencia del beneficio de la admisión temporal
	Anexo J	Capítulo 1	Práctica recomendada J1.9	Declaración verbal de mercancías para viajeros
	Anexo D	Capítulo 2	Práctica recomendada 9	Declaración de mercancía introducida en régimen de zona franca
Uganda	Anexo G	Capítulo 1	Práctica recomendada 9	Admisión temporal sin declaración de mercancías escrita

Fuente: elaboración propia con datos de la OMA (2024)

También, se identifica que los países tienen reservas en cuanto al contenido, formato y medio de presentación de la declaración de mercancías ante la aduana. Siendo que la declaración de mercancías es la herramienta primaria de control aduanero y de recopilación de información, es entendible que los países estén reticentes a eliminarla. El CKR aspira a que todos los contratantes tengan una declaración

de aduanas automatizada para todas las modalidades y regímenes, principalmente porque esto supone un aumento en la eficiencia en el despacho aduanal. Además, garantiza la aplicación uniforme de la legislación aduanera. No obstante, no todos los países cuentan con la infraestructura tecnológica para llevar a la práctica las recomendaciones relacionadas con la digitalización de la declaración.

3.2. Reservas aplicadas por Costa Rica

El país es consciente de la importancia de mantener altos estándares de cumplimiento para continuar en las cadenas globales de abastecimiento. También, es consciente de su rol creciente en el comercio internacional y las responsabilidades que esto implica. No es de extrañar entonces, que el país haya tomado una postura activa en la implementación de los instrumentos internacionales relacionados con la facilitación del comercio, incluido el CKR. Sin embargo, estas acciones requieren de esfuerzos

coordinados y de recursos financieros que deben gestionarse de forma estratégica.

En línea con esta idea, fue que la Comisión de Asuntos Internacionales realizó los estudios y consultas sectoriales que consideró pertinentes para plasmar en el proyecto de Ley N° 23362 las condiciones bajo las cuales se aprobaría la adhesión al CKR, dividiéndolo en anexos aprobados y anexos reservados.

La Tabla 4 resume las reservas hechas por Costa Rica, así como algunas de las razones que ameritaron que se tomara esa decisión.

Tabla 4.

Análisis de reservas hechas por Costa Rica al CKR

Anexo	Tipo	Tema	Incompatibilidad	Razón
Específico A Capítulo 1	Práctica recomendada 12	Formalidades aduaneras previas a la presentación de la declaración de mercancías	Traducción	CKR establece no solicitar traducción a los documentos que acompañan la mercancía
Específico A Capítulo 2	Total	Depósito temporal de mercancías	Figura legal del Depositario Aduanero	Este tema está reglamentado en el Título III de la LGA
Específico B Capítulo 3	Práctica recomendada 7 incisos “d”, “g”, “h” y “l”	Exoneración de derechos e impuestos a la importación	Legislación nacional no contempla las figuras mencionadas en el CKR	Exonerar bienes obtenidos por sucesión, recompensas, implementos funerarios o de cementerio y productos importados para ensayos
Específico D Capítulo 2	Práctica recomendada 9	Zonas francas	Declaración de mercancías bajo Zona Franca	CKR sugiere que no se solicite declaración para las mercancías que ingresen bajo régimen de Zona Franca
Específico E Capítulo 1	Práctica recomendada 11	Tránsito aduanero	Uso de precintos o sellos	La legislación costarricense establece el uso de precintos para todo tránsito aduanero sin excepción

Anexo	Tipo	Tema	Incompatibilidad	Razón
Específico E Capítulo 2	Práctica recomendada 10	Transbordo	Plazo para realizar la exportación de mercancías declaradas para transbordo	Costa Rica establece sanciones cuando se incumplen los plazos establecidos en la normativa de modo que esta práctica contradice el título 10 de la LGA
Específico E Capítulo 3	Total	Transporte de mercancías por cabotaje	No existe la figura de Cabotaje	Este tipo de transporte no se permite en Costa Rica
Específico F	Total	Perfeccionamiento activo y pasivo	Objetivo y control del régimen	CKR gestiona el régimen de manera muy distinta
Específico G	Total	Admisión temporal	Admisión sin declaración de mercancías	CKR lo aplica también a mercancías que estuvieron en otro régimen así como admisión temporal sin declaración de mercancías escrita
Específico H	Total	Infracciones Aduaneras	Alcance de la norma	La normativa de Costa Rica otorga más protección al administrado de lo que solicita el CKR
Específico J	Total	Viajeros	Medios de pago de derechos e impuestos	El CKR propone aceptar tarjetas bancarias como medio de pago por los servicios aduanales y para el pago de derechos e impuestos
Específico K	Total	Reglas de origen	Prueba documental de origen	CKR sugiere la revisión periódica de la normativa establecida unilateralmente así como solicitar prueba documental solamente cuando hay sospecha de fraude

Fuente: elaboración propia con datos del texto del Convenio de Kioto Revisado (OMA, 2008)

Lo primero que salta a la vista de la Tabla 4 es que Costa Rica se reserva la aplicación de la mitad de los anexos específicos del CKR. Para entender esta situación se entrevistó a un profesional del Ministerio de Hacienda de Costa Rica en busca de los criterios técnicos que llevaron a tomar esta decisión.

Además de las razones condensadas en la tabla, el funcionario señaló que la decisión se fundamenta más en razones políticas que técnicas. Afirmó que el país tiene una estrategia de facilitación del comercio que se basa en la consecución de hitos. El primero de ellos fue la modificación integral del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y su Reglamento (RECAUCA IV) en mayo de 2021, seguido de la firma de la Ley 10271 de Reforma a la Ley General de Aduanas (LGA) en 2022 y culminado con la reforma al Reglamento de la Ley General de Aduanas en 2023.

La viceministra de comercio exterior también lo señala así al indicar que “la reciente reforma a la Ley General de Aduanas y su reglamento contempla muchos de los lineamientos que se indican dentro del Convenio de Kyoto Revisado, esto lo está trabajando Hacienda a través de la Ley General de Aduanas” (Asamblea Legislativa, 2023).

Así mismo, el profesional indicó que se tomó la decisión de aprobar el CKR en los cinco anexos en los que se identificaron menos brechas. De esta forma, se potencian las capacidades actuales del estado costarricense al tiempo que se alinea con la estrategia señalada. También, primó el criterio de conveniencia aduanal y el nivel de armonización entre las normas. Lo anterior, se refleja en lo señalado en el dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa (2023) donde asevera que el país cuenta con un 95% de cumplimiento. Posteriormente, cuando la coyuntura nacional lo permita, se estudiará la

eliminación de las reservas interpuestas en apego a lo que establece el CKR al respecto.

Por otro lado, al estudiar las reservas interpuestas por Costa Rica, se observa que existe un común denominador con las inquietudes manifestadas por otros países. En cuanto al Anexo Específico B, tanto Nueva Zelanda como Costa Rica pusieron reservas a las mercancías señaladas en los incisos de la práctica recomendada 7, del capítulo 3. En ella, se sugiere que mercancías específicas sean admitidas con exoneración de derechos e impuestos a la importación. En el caso concreto de Costa Rica, la legislación nacional no contempla las figuras mencionadas en los incisos reservados.

En lo referente al Anexo Específico D, Costa Rica y Uganda coinciden en que la práctica recomendada 9 no se ajusta con su ejercicio comercial. Se debe, especialmente, a que la declaración de mercancías es la principal forma de controlar el desarrollo de las actividades comerciales bajo el régimen de zona franca. En Costa Rica además, el régimen está regulado por normativa específica como la Ley Específica de Régimen de Zonas Francas N° 7210 y normativa conexa como la Ley del Impuesto al valor agregado N° 6826 y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755.

Al respecto del Anexo Específico F sobre los regímenes de perfeccionamiento activo, pasivo y “Drawback”, se concluye que estas modalidades son administradas por los países de acuerdo con sus necesidades particulares. En Costa Rica existe el régimen devolutivo de derechos sin embargo, es necesaria una revisión más detallada para entender los efectos de la implementación del “Drawback” en la legislación y la práctica aduanera nacional. La armonización de este capítulo supone entonces un reto significativo, no solo para Costa Rica sino, para los demás países que lo reservaron.

Finalmente, el Anexo Específico G sobre admisión temporal de mercancías, reservado también por Nueva Zelanda y Uganda, tiene como excepción común la admisión temporal sin declaración de mercancías de forma escrita.

Como se observa, las reservas de Costa Rica se alinean con los temas identificados en el estudio de reservas globales, en cuanto a los regímenes de reimportación en el mismo estado, de “Drawback” y la declaración de mercancías.

Ahora que queda claro el ámbito de aplicación del CKR en Costa Rica, en los siguientes párrafos se analizan los capítulos aceptados del anexo general del Convenio, en relación con el contexto costarricense.

3.3. Capítulos aceptados por Costa Rica

En lo que respecta al capítulo 1, norma 1.3, el Convenio instruye la realización de consultas entre el gobierno y el sector privado. En Costa Rica, no existe legislación que obligue a realizar consultas sectoriales, sin embargo, esta es una buena práctica que fomenta el diálogo y la colaboración público-privado, además de que está alineada con los principios del marco SAFE.

Los capítulos 3 sobre Despacho de mercancías y otros trámites aduaneros, 4 sobre Derechos e impuestos y 5 sobre Garantías, se encuentran armonizados con el instrumento por cuanto en los títulos II, III, IV, V, VI y XII de la Ley General de Aduanas N° 7557 vigente se contemplan las disposiciones del Convenio.

Por otro lado, instrumentos como el CKR alinean la normativa de los países para facilitar el intercambio de bienes pero también de información. El anexo general, capítulo 6, sobre control aduanero, en su norma 6.6, introduce el concepto de control por auditoría que el propio Convenio define como las medidas mediante las cuales la Aduana se cerciora de la exactitud y la autenticidad de las declaraciones a

través del examen de los libros, de los registros, de los sistemas comerciales y de la información comercial que obra en poder de las personas interesadas².

Esta práctica no es nueva en la gestión aduanera costarricense. El artículo 93 de la LGA sobre verificación inmediata, establece el concepto de “proceso selectivo y aleatorio” para ejercer el control aduanero. Este proceso se basa en la gestión de riesgo a través de la creación de perfiles específicos orientados con la estrategia aduanera del gobierno que se manifiesta en el llamado semáforo de la Declaración Única Aduanera (DUA).

En un contexto global donde la seguridad de las cadenas de suministro, y la seguridad pública, tienen cada vez más protagonismo contar con herramientas que permitan tomar decisiones informadas, atinentes y a tiempo se vuelve imperativo para los Estados. El CKR establece formas en las que se puede estandarizar la manera en la que se recopilan datos de las transacciones comerciales para que puedan ser usados en el análisis de riesgos. Los resultados de dichos análisis se pueden emplear en la construcción de política pública, principalmente en materia tributaria y de gestión aduanal, pero también en sectores como el control de estupefacientes o la prevención de importaciones que afectan a la salud pública. Asimismo, los resultados pueden ser comunicados a las organizaciones regionales para el diseño e implementación de reformas normativas, planes conjuntos y estrategias en Centroamérica.

En el intercambio de información con fines de auditoría basada en la gestión de riesgo, Costa Rica tiene experiencia. Participa de otros convenios internacionales de asistencia como es el caso de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE. Ello le ha

² Definición contenida en el texto del Convenio de Kioto Revisado, Anexo General, capítulo 2.

permitido desarrollar capacidades institucionales para la recolección, almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos con otras jurisdicciones. Lo anterior, le ha facultado para ampliar el alcance de sus controles tributarios y obtener información relevante proveniente de otros Estados, para combatir la evasión fiscal. Esta experiencia positiva es un indicador que de la coordinación entre agencias transfronterizas que señala el capítulo 6 del anexo general del CKR, no solo es posible sino que trae potenciales beneficios a la gestión de riesgo que realizan las entidades públicas.

El Proyecto de Hacienda Digital que actualmente se desarrolla en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, en su componente aduanero, prevé la captura de información relevante sobre las transacciones comerciales. Esta captura forma parte de un sistema integrado de riesgo basado en la interoperabilidad con otras instituciones públicas en las áreas de: seguridad social, registro de bienes, registros migratorios y bancarios. Este consolidado de información da pie a la creación de perfiles especializados para la identificación de sectores y envíos de riesgo que sirven para ejercer controles aduaneros específicos como parte de un conjunto de acciones coordinadas que abordan un interés país determinado.

Actualmente, mientras se termina el desarrollo del componente aduanero, la Dirección General de Aduanas de Costa Rica trabaja en un plan piloto de auditoría por gestión de riesgo en conjunto con la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Policía de Control Fiscal dirigido a los comercios minoristas denominados “Outlets”, con resultados satisfactorios. La primera etapa de este plan piloto se realizó con apoyo tecnológico mínimo y tuvo amplio impacto en el sector elegido, lo que solo permite entrever que con la inclusión de una plataforma tecnológica que apoye la gestión de datos, el control integral será una realidad.

Cabe resaltar, que todo lo anterior está alineado con la normativa nacional sobre protección de datos personales, en estricto apego al respeto de las garantías individuales de privacidad y confidencialidad de la información.

En este sentido, el CKR en el capítulo 7 del anexo general se dedica a detallar los aspectos necesarios para la aplicación de la tecnología de la información en las aduanas, abogando principalmente por la automatización de los procesos. Esto es de especial importancia para atender las operaciones comerciales resultantes del comercio electrónico que ha crecido de forma vertiginosa en los últimos años. Tan solo en 2022 el comercio electrónico representó aproximadamente el 20% de las ventas minoristas en todo el mundo y se prevé que supongan cerca del 25% a cierre de 2026 (Statista, 2023).

Para Costa Rica, un reto significativo yace en la implementación del conocimiento de embarque electrónico. Esta discusión aún no se ha llevado a cabo en el país pero, es un tema que, más temprano que tarde, obligará a revisar la normativa y a modernizar nuevamente los insumos tecnológicos de la administración aduanera. Para hacerlo puede valerse de la experiencia de Reino Unido, quien fue el primer país en implementar una ley sobre documentos comerciales electrónicos en sustitución de los documentos con soporte en papel. El gobierno de esa nación, estima que la nueva ley podría generar un beneficio neto de £1,14 mil millones para la economía británica durante la próxima década al disminuir los costos de transacción de los envíos. (Comunicado de prensa del Gobierno del Reino Unido, 2023)

En un entorno comercial cambiante, caracterizado por el aumento del comercio de servicios e intangibles, cambios en los patrones comerciales, debates en torno al multilateralismo en el comercio y el renacimiento de las fronteras nacionales, adaptar

la gestión aduanera a los pilares de la facilitación del comercio es trascendental para mantenerse competitivo en las cadenas globales de valor. En este sentido, la aprobación del CKR es un paso más hacia la consolidación de prácticas aduaneras modernas y eficientes en Costa Rica.

3.4. Oportunidades para Costa Rica en la implementación del Convenio de Kioto Revisado

Las aduanas juegan un papel vital en el desarrollo de un país pues sus actividades impactan múltiples sectores de interés, es por ello por lo que su adecuada gestión incide directamente sobre el bienestar económico y social.

Una aduana eficiente favorece el desarrollo de las empresas que operan legalmente en su jurisdicción y a través de sus fronteras. El uso de tecnologías en combinación con la gestión de riesgos permite dirigir los recursos de control hacia los despachos de alto riesgo, propiciando que los envíos de bajo riesgo se movilicen con rapidez. La implementación de acuerdos y políticas comerciales que garanticen el cumplimiento, al mismo tiempo que permitan el despacho rápido, oportuno y seguro de las mercancías, es un elemento clave para la competitividad de los países.

Además, las aduanas desempeñan un rol preponderante en la seguridad. La aplicación correcta y oportuna de inspecciones así como de barreras no arancelarias para prevenir la entrada o salida de mercancía ilegal, peligrosa o potencialmente dañina, es fundamental para garantizar la defensa de la población nacional y la protección de las cadenas de abastecimiento globales.

Esta gestión debe estar fundamentada en la previsibilidad, coherencia, transparencia, eficiencia y modernización para que pueda responder a las cambiantes necesidades de los mercados

internacionales. Los retos del comercio internacional obligan a las administraciones aduaneras a cooperar cada vez más a través de asistencias técnicas, intercambios de información y programas de reconocimiento mutuo como el implementado en el Operador Económico Autorizado (OEA).

Al respecto, el dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa (2023) señala que “el Convenio de Kyoto Revisado permitirá a Costa Rica, entre otras cosas, uno, avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios aduaneros, muy importante. Dos, reforzar la promoción de la cooperación técnica entre los países; y tres, mejorar los canales de comunicación y fortalecer la confianza en las relaciones comerciales, entre otros”.

También, el CKR está alineado con los demás instrumentos jurídicos del marco multilateral del comercio, específicamente el Acuerdo de facilitación del comercio y el marco SAFE. En este sentido, Costa Rica ya ha realizado cambios en su legislación que la acercan al parámetro buscado con las disposiciones del anexo general del CKR, a través de las reformas mencionadas en párrafos anteriores.

Entonces, la búsqueda de la implementación del CKR ha sido el catalizador de reformas normativas en materia aduanera que forman parte de la estrategia país para la facilitación de comercio. Estas modificaciones representan cambios en la forma en la que se gestionan, controlan y administran las transacciones comerciales.

Un ejemplo de ello es que el CKR establece como una obligación de los auxiliares de la función pública contar con el equipo y los medios tecnológicos para llevar a cabo inspecciones no intrusivas para todos los regímenes aduaneros, esto en total concordancia con las medidas del marco SAFE. La Dirección General de Aduanas ha implementado estas prácticas

en las diferentes jurisdicciones del país con resultados satisfactorios. Eso no quiere decir que no persistan retos, el país debe gestionar que estas revisiones se materialicen en la operativa diaria puesto que en la actualidad existen deficiencias en las capacidades instaladas (no hay suficientes unidades de escaneo) y en la capacitación de los operadores (pocos funcionarios saben cómo utilizar las unidades).

Otro cambio en el entorno comercial del país es que la LGA tiene como requisito indispensable estar inscrito ante el registro tributario para realizar cualquier transacción de comercio (artículo 110 bis LGA). Esta disposición significa la aplicación de controles cruzados que limitan la economía informal y permiten comparar la información de las declaraciones de los impuestos sobre la renta, general sobre las ventas e impuestos especiales con las declaraciones únicas aduaneras y solicitudes de exoneración. Todo esto permite crear perfiles de riesgo para diseñar planes de control tributario que verifiquen anomalías e incumplimientos de los obligados tributarios.

Por su parte, el artículo 111 bis de la LGA establece explícitamente: Todas las mercancías producto de una compraventa en plataformas electrónicas, estarán sujetas al pago de tributos. Este es un paso trascendental hacia el control del comercio electrónico que precisamente el CKR ha puesto en la lista de temas prioritarios.

Los efectos de estas reformas y de los demás ajustes operativos que se realizarán inciden sobre diversos actores en la cadena logística. A continuación, se describen los principales cambios operativos y beneficios esperados.

Para importadores y exportadores

El principal y más notorio cambio se reflejaría en la reducción de los costos de transacción, así como evitar retrasos en el proceso de liberación de la carga y

autorización de desalmacenaje. Se espera que muchas medidas de CKR como el perfeccionamiento de los sistemas aduaneros computarizados o de intercambio electrónico de datos (EDI), los sistemas de gestión de riesgos aduaneros y la información previa a la llegada, mejoren los tiempos de despacho de aduanas. (OMA, 2010, p. 5)

Un despacho más rápido de las mercancías en las fronteras es beneficioso directa e indirectamente, tanto para las administraciones aduaneras como para las empresas. Por ejemplo, permite a las administraciones aduaneras procesar más transacciones sin demora en las fronteras, de modo que puedan desplegar sus recursos limitados en cargas de alto riesgo. También permite a las empresas mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales, ampliando así las oportunidades comerciales.

Otro efecto que se espera del CKR es la disminución de los costos comerciales a través de la reducción de trámites aduaneros, requisitos de datos reducidos, una mayor previsibilidad en los tiempos de liberación y más seguridad procedimental.

Por otro lado, uno de los principios rectores del CKR es el de facilitación para la presentación de recursos de apelación en materia aduanera. La aduana podría aceptar información en una variedad de formatos, especialmente por medios electrónicos, lo cual mejoraría sustancialmente los tiempos de atención y los costos para el recurrente.

Actualmente, hay un efecto tangible de la aplicación del CKR en otros países que son socios comerciales de Costa Rica. En los últimos años, países como China, Singapur y Corea del Sur han realizado modificaciones a los formatos de los Tratados de Libre Comercio. El objetivo de los cambios es que sean lo más estandarizados posible. Estos documentos forman parte de los registros de la carga y son necesarios para

la aplicación de preferencias arancelarias al momento de la nacionalización de la mercancía. De esta forma, se simplifica la emisión, presentación y verificación de estos documentos, facilitando los controles aduaneros al respecto.

Lo anterior, se constituye como una ventaja al favorecer una mayor comprensión de los requisitos de cumplimiento por parte de los comerciantes, dando como resultado una mayor transparencia y previsibilidad en las transacciones y la eliminación del tratamiento discrecional en la aplicación de la normativa.

Para transportistas internacionales

El CKR hace especial énfasis en que la información crítica de los embarques se debe enviar previo a la llegada de la mercancía. Esto, con la intención de alimentar el acervo de datos que componen los atributos de riesgo aplicados para la selección y control de trámites.

Por otro lado, en la ya mencionada reforma a la LGA, se incorpora un párrafo específico en el artículo 81 que responsabiliza al transportista -so pena de delito o infracción aduanera- de justificar los sobrantes y faltantes de mercancía. Esto obliga a los transportistas a contar con mejores y más estrictos controles sobre las mercancías que trasladan y redundan en mayor visibilidad sobre las cargas con alto valor fiscal. Así mismo, cierra portillos para el tráfico de mercancías peligrosas, sustancias ilícitas y personas, pues las cargas deben ser pesadas, inventariadas y declaradas en múltiples puntos de control y por distintos medios (físicos y electrónicos). Todo lo anterior está alineado con las disposiciones contenidas en el CKR y otros instrumentos normativos.

En cuanto a los cruces fronterizos el CKR tiene disposiciones específicas que buscan eliminar la duplicidad en los procesos de despacho, específicamente en los cruces fronterizos terrestres, a

través de la armonización de los horarios laborales y la creación de aduanas yuxtapuestas. Estas operaciones conjuntas permitirán la reducción de tiempos, eliminar filas, unificar controles, pero implica una revisión y ajuste de las condiciones físicas del cruce fronterizo. Claro está que dichas mejoras se lograrán cuando los países vecinos adopten el Convenio, ya que tendrán una base sólida sobre la cual reformar su legislación y su operativa comercial, para lograr un nivel de coordinación satisfactorio entre Estados.

Para el gobierno

El principal cambio operativo que trae la implementación del CKR es que los recursos se asignarán priorizando los envíos de alto riesgo, lo que se traduce en la reducción del tiempo y costo del despacho aduanero. Esto es directamente beneficioso para las aduanas permitiéndoles procesar más transacciones, impulsando la competitividad nacional e internacional. Actualmente, el enfoque de gestión de riesgo que utiliza el Ministerio de Hacienda aplica atributos de riesgo uno o dos años después de que el riesgo es detectado, principalmente porque la recolección y análisis de los datos, así como la planificación de las actuaciones de control y la ejecución de estos se hace de forma manual.

Derivado de lo anterior, otro cambio sería el uso intensivo de la tecnología en ciencia de datos para la recolección y gestión de la información. La implementación de los servicios digitales para que la ciudadanía y los comerciantes presenten sus trámites, declaraciones y pagos es una labor que desde hace varios años se ha estado implementando, sin embargo, el rezago en la infraestructura tecnológica dura y blanda en el aparato estatal es un gran escollo que se debe subsanar. El CKR ofrece el marco legal y las oportunidades de cooperación para hacerlo.

Otro ajuste en la operativa está relacionado con el mejoramiento de los controles basados en la auditoría. En este sentido, las medidas por las cuales

la Aduana se asegura de la exactitud y autenticidad de las declaraciones a través del examen de los libros, registros, sistemas contables y datos comerciales relevantes en poder de las personas interesadas deberán aumentar.

Con el incremento vertiginoso del comercio electrónico, las pautas para control el envío de mercancías bajo régimen postal deber ser continuamente actualizadas para evitar la evasión del pago de impuesto y de actividades económicas informales. Al respecto, el CKR ofrece prácticas recomendadas para atender los constantes cambios en los flujos comerciales digitales. Así mismo el control del comercio electrónico bajo modalidad Courier y los consolidados serán manejados con procedimientos basados en el uso de tecnologías de la información, gestión de riesgos, enfoque coordinado de controles con otras agencias gubernamentales y alianzas con el comercio, entre otras cosas.

También, brinda a los socios comerciales e inversores un mensaje firme de que el gobierno promueve y mantiene procedimientos aduaneros eficientes y modernos de conformidad con los estándares internacionales, y garantiza que el comercio legítimo se facilita sin comprometer la función de control aduanero.

Como corolario, se resalta el hecho de que compartir definiciones y procedimientos aduaneros comunes de conformidad con el CKR podría ahorrar tiempo en la negociación de acuerdos de libre comercio, especialmente en las disposiciones relacionadas con temas aduaneros, intercambio de información y normas de origen.

Otro beneficio de la implementación de este Convenio es el fortalecimiento del marco jurídico costarricense. El Convenio de Kioto Revisado es un instrumento internacional tendiente a disminuir las

divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países. Actualmente, Costa Rica es signatario de todos los acuerdos multilaterales del comercio, forma parte de la OMC, la OMA, el Acuerdo sobre facilitación del comercio, la Convención del Sistema Armonizado y el marco SAFE. Como se ha afirmado, el CKR está en armonía con dicha normativa así como con el Marco de Normas sobre Comercio Electrónico Transfronterizo, el Compendio de Ventanilla Única y el Modelo de Datos de la OMA, por lo que su implementación afianzaría todavía más la ordenanza comercial y aduanera del país.

En este sentido, Costa Rica ha implementado con eficiencia el marco SAFE y el programa de Operador Económico Autorizado, de modo que las disposiciones de estos marcos de trabajo han implicado ajustes a la legislación y a los procedimientos administrativos. Estos trabajos han allanado la ruta para los demás ajustes que requiere la implementación del CKR.

Por lo tanto, los cambios que Costa Rica ha hecho para poner en funcionamiento el marco SAFE, incluidos los exámenes no intrusivos de mercancía, la selección de inspecciones basadas en criterios de riesgo y el intercambio de información constituyen acciones que el mismo CKR solicita, por lo que ya el país las cumple. En este sentido, la firma del CKR se convertiría más en una formalidad que refuerza las acciones del país para consolidar su política comercial sustentada en acuerdos multilaterales que le permiten trabajar con estándares de países desarrollados con alto tránsito comercial.

En resumen, las disposiciones del CKR no antagonizan con las normas actuales en materia comercial y aduanera, por lo que su aceptación complementa el marco jurídico en esa materia.

Las reformas tributarias y aduaneras que se han gestado en los últimos cinco años en el país se encaminan hacia la facilitación del comercio sin detrimento de la seguridad, basados en la gestión de la información. Si bien Costa Rica tiene un largo camino por recorrer, estos acuerdos –incluido el CKR– proporcionan una base sólida para reformar la normativa y los procedimientos. Además, proporciona un punto de referencia para evaluar el estado de la eficiencia comercial y el porcentaje de implementación de las acciones.

Por otro lado, el hecho de que el país aplique normas y criterios aduaneros uniformes brinda seguridad jurídica a los comerciantes lo que redundará en un mejor clima de inversiones. También, puede aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional, porque al hacer previsible, uniforme y transparente los procedimientos aduaneros, se facilita el cumplimiento de las normas, reduciendo la evasión y la informalidad.

El principal impacto que representa la aprobación del CKR en áreas no relacionadas con el comercio internacional se evidencia en la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y delitos tributarios y aduaneros.

En cuanto al contrabando de mercancías, la evasión de tributos, la subfacturación y las actividades económicas informales se atienden de dos maneras. Primero, con las declaraciones previas que alimentan los atributos de riesgo a través del uso de inteligencia de datos para identificar los embarques dudosos. Segundo, con sistemas para el procesamiento de documentos que permitan ejercer controles efectivos al momento de la nacionalización y en revisiones posteriores tanto para facilitar el comercio legítimo como para garantizar la seguridad.

Así mismo, el intercambio de información entre dependencias permite la identificación de maniobras fiscales. Empero, se necesita seguir invirtiendo en infraestructura tecnológica que propicie el intercambio automatizado y seguro de los datos, pero también de programas informáticos que gestionen los datos de manera rápida y confiable (actualmente el procesamiento de datos se hace de forma manual). A nivel internacional, el intercambio oportuno de información posibilita la identificación de grupos criminales y la acción conjunta transfronteriza en todos los momentos. Es decir, permite identificar patrones de evasión, nuevas prácticas delictivas, etiquetar embarques peligrosos y recabar evidencia para procesos judiciales, entre muchas otras acciones.

4. Retos para Costa Rica

En cuanto a los retos en la implementación del CKR se identifican siete principales áreas.

Coordinación interinstitucional

Implementar las reformas que indican el Convenio y sus anexos en el plazo de 36 meses a partir de su aprobación implica la colaboración entre las agencias gubernamentales que intervienen de una u otra manera en comercio internacional. Se requiere entonces realizar coordinaciones efectivas con instituciones como por ejemplo el Servicio Fitosanitario del Estado, los diferentes Ministerios, el Instituto Costarricense sobre Drogas, oficinas especializadas, entre otros, para la implementación de procedimientos integrados.

Cooperación entre organismos que intervienen en las fronteras

Los países que colindan con Costa Rica no son partes contratantes del CKR, esto supone un reto al estandarizar las operaciones aduaneras fronterizas y para realizar operativos conjuntos de control y verificación.

Seguridad aduanera

El CKR es un instrumento jurídico internacional que tiene entre sus objetivos facilitar el tránsito de mercancías entre fronteras lo cual trae consigo beneficios en el ámbito económico que eventualmente redundan en el bienestar general de los países. Estos tienen el reto de mantener el equilibrio entre la flexibilización de los controles y la seguridad aduanera. Costa Rica debe tomar las previsiones necesarias para asegurar que los controles de seguridad se mantengan y refuercen.

Traslado de los beneficios de la implementación del CKR a los Operadores Económicos Autorizados

La administración aduanera debe revisar los beneficios que actualmente ofrece a las empresas certificadas como OEA, de modo que al implementar el CKR el interés por pertenecer al programa se mantenga. El CKR supone facilidades para los importadores y exportadores que actualmente solo gozan los OEA de modo que es necesario aumentar las ventajas de pertenecer al programa.

Participación del sector privado

En la implementación del CKR, la participación del sector privado permite visibilizar los retos, dificultades y mejoras de la administración aduanera nacional. Por otro lado, es necesario involucrarlo, para facilitar la implementación del Convenio y alcanzar el objetivo del comercio inclusivo.

Capacitación del personal aduanero

Se hace necesario formar adecuadamente al personal aduanero de modo que tengan las herramientas necesarias para aplicar correctamente las disposiciones del Convenio en temas como la auditoría, detección y represión de operaciones comerciales ilícitas o que atentan contra la seguridad y las normas del país. Esto requiere de inversión en desarrollo de capacidades que se pueden gestionar con presupuesto

nacional o a través de cooperación técnica. Asimismo, se debe trabajar en la gestión del cambio para erradicar prácticas arcaicas que antagonizan con la eficiencia en la gestión de aduanas.

Adaptación de procesos y sistemas

Existe un reto técnico implícito en la aplicación del capítulo 7 del anexo general sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación en la gestión aduanal. El Proyecto de Hacienda Digital promete grandes cambios, especialmente en la automatización y la gestión por perfiles de riesgo, pero hay temas de gobernanza, sostenibilidad y desarrollo de capacidades tecnológicas que deben ser abordados para garantizar la mejora continua de los procesos de despacho, control y verificación.

5. Reflexiones finales

El rol de las aduanas en el comercio internacional ha cambiado. El uso intensivo de datos, los patrones de consumo y las actividades ilícitas han hecho que el enfoque de la gestión se haya movilizado hacia la seguridad.

Costa Rica es un país de tránsito de mercancías, y como tal, es un eslabón importante para la seguridad de la cadena de suministro. Es crucial que el país continúe dando pasos firmes hacia la facilitación y la estandarización del comercio, por un lado, para seguir generando valor para la cadena de abastecimiento global y por otro lado para coartar las estrategias de los que se dedican al contrabando de mercancías y al narcotráfico. Más allá de las certificaciones, el CKR busca que los países firmantes ejecuten estrategias preventivas para las cargas riesgosas para así evitar los actos ilícitos y que estas estrategias se ajusten continuamente a las tendencias que afectan al comercio internacional.

Es imperativo que Costa Rica continúe actualizando su legislación y sus prácticas

administrativas de control tributario para que se ajusten al volumen creciente de transacciones de comercio electrónico de modo que se ejerza el control adecuado. Esto se puede alcanzar con una modernización tecnológica para el manejo correcto de los grandes volúmenes de información que generan las transacciones electrónicas y que esto, a su vez, se ajuste a las estrategias de control tributario basado en indicadores de riesgo. La gestión de la información se vuelve vital.

En este sentido, a pesar de las reservas incluidas en proyecto de ley con el que se busca implementar el Convenio de Kioto Revisado en el país, la adhesión a este acuerdo multilateral envía un claro mensaje a los socios comerciales e inversores. Permite la creación de oportunidades de acceso a mercados, mejorar el clima de inversión y mejorar la facilidad para hacer negocios.

Finalmente, esta es una oportunidad para que Costa Rica suscriba acuerdos de cooperación técnica para la adquisición de tecnología de vigilancia e inspección, así como de minería y análisis de datos, que debe ser acompañada con la respectiva capacitación a los actores logísticos gubernamentales y privados.

Reconocimientos

No incluye.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2023). Comisión permanente especial de relaciones internacionales y comercio exterior. Dictamen

afirmativo de mayoría. Aprobación del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kioto Revisado (CKR) Expediente N° 23.362. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2023). Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica. Informe Jurídico. Aprobación del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kioto Revisado (CKR) Expediente N° 23.362. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Bermúdez Abreu, Y. (2008). Algunas consideraciones sobre la armonización del derecho internacional privado. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 116, 139-170. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9761>

Boletín Observatorio de la Política Internacional. (2023). Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior marzo-abril. *Boletín Observatorio de la Política Internacional*, (94), 33-37. <https://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/boletines/Boletin%20no.94.pdf>

Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12(Ext), 180-205. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=76109911>

Gobierno de Reino Unido (20.07.2023). La economía del Reino Unido recibirá un impulso de mil millones de libras esterlinas mediante una innovadora ley de digitalización del comercio. <https://www.gov.uk/government/news/uk-economy-to-receive-1-billion-boost-through-innovative-trade-digitalisation-act>

Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education.

- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica COMEX (s.f.). Tratados. <https://www.comex.go.cr/acuerdos-comerciales/>
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (26.05.2022). Costa Rica firmó arreglo de reconocimiento mutuo con diez países de Latinoamérica y el Caribe. <https://www.hacienda.go.cr/docs/cp912022.pdf>
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2008). Texto del Convenio de Kyoto revisado. https://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2010). Benefits of the Revised Kyoto Convention. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/rkc_benefits.pdf?la=en
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2024). List of the Contracting Parties to the Revised Kyoto Convention. https://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Instruments
- Sidorov, V. N. (2023). La automatización de los procedimientos aduaneros en la facilitación del comercio. *Ratio Juris UNAULA*, 18(37). <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/1598>
- Sidorov, V. N., & Sidorova, E. V. (2020). La sistematización de los instrumentos internacionales de facilitación del comercio exterior en la era moderna. *Ciencia Jurídica*, 9(18), 77-89. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7773995>
- Sidorov, V. N., & Sidorova, E. V. (2021). La facilitación del comercio en tres dimensiones: «suave», «dura» y digital. *Revista De La Facultad De Derecho*, (51). <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/814>
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata, S.L.
- Statista (2023). Comercio electrónico como porcentaje de las ventas minoristas totales a nivel mundial de 2015 a 2026. <https://es.statista.com/estadisticas/1292492/ventas-minoristas-participacion-del-comercio-eletronico-en-ventas-totales/>
- Trafimchuk, V. P., & Griks, sup. (2022). The Revised Kyoto Convention as a model for the universal customs code. In A. Y. Zhevlakova, A. N. Shavel, & E. S. Goloubtsova (Eds.), *Proceedings of the V Republican Youth Scientific-practical Conference*, 97-100. BNTU. <https://rep.bntu.by/handle/data/113925>
- Wolffgang, H. M., Rogmann, A., & Harden, K. (2020). Why the future Revised Kyoto Convention should contain comprehensive rules of customs debt. *World Customs Journal*, 14(2). <https://www.worldcustomsjournal.org/article/116416-why-the-future-revised-kyoto-convention-should-contain-comprehensive-rules-of-customs-debt>





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

SISTEMATIZACIÓN DE CASOS DE DOCENCIA

Alianza institucional para gestión de proyectos comunitarios en zona rural de Tangua, Nariño, Colombia

Institutional partnership for community project management in rural area of Tangua, Nariño, Colombia

Nelson Orlando Narváez Moraⁱ

ⁱ Docente Investigador, Escuela Superior de Administración Pública, Nariño-Alto Putumayo, Colombia

 nelson.narvaez@esap.edu.co

 <https://orcid.org/0009-0005-1215-0166>

Recibido: 30 de julio, 2024 • Aceptado: 05 de septiembre, 2024 • Publicado: 04 de diciembre, 2024

Resumen El proceso de articulación institucional para la Gestión Comunitaria de Proyectos de Desarrollo en la zona rural de Tangua, Nariño, Colombia, integra la asignatura “Proyectos de Desarrollo” del programa de Administración Pública Territorial, el programa de extensión de la ESAP – Territorial Nariño – Alto Putumayo, y el proyecto Tangua Territorio Progreso, liderado por la Fundación Grupo Social. Esta colaboración permitió desarrollar competencias en estudiantes y líderes comunitarios en la formulación y estructuración de proyectos mediante formación, capacitación, asesoría y cocreación de soluciones a las necesidades rurales. El objetivo fue fortalecer la capacidad comunitaria para la gestión de proyectos mediante el trabajo conjunto entre la Escuela, las organizaciones sociales y la Fundación Grupo Social. Se estableció un esquema de articulación entre organizaciones locales e instituciones públicas y privadas para estructurar proyectos comunitarios, se caracterizaron las organizaciones beneficiadas por el Fondo de comunidades de la Fundación, se diseñó un proceso formativo y se apoyó la formulación de proyectos comunitarios a través de la asignatura “Proyectos de Desarrollo”. Como resultado, se aplicó un modelo de Aula Abierta y Escuela Popular, se estructuró un esquema de articulación basado en la innovación pública, se capacitó a líderes comunitarios y se cocrearon proyectos financiados por el Fondo de comunidades de la Fundación. Esta relación ha mejorado significativamente el bienestar de la comunidad en Tangua.

Palabras clave: Participación comunitaria; Desarrollo territorial; Formación de líderes; Cocreación; Innovación pública

Abstract: The process of institutional articulation for the Community Management of Development Projects in the rural area of Tangua, Nariño, Colombia integrates: the subject “Development Projects” of the Territorial Public Administration higher education program, the extension program of ESAP - Territorial Nariño - Alto Putumayo, and the Tangua Territorio Progreso project, led by the Grupo Social Foundation. This collaboration allowed the development of skills in students and community leaders on the formulation and structuring of projects through education, training, advice and co-creation of solutions for rural needs. The objective was to strengthen community capacity for project management through joint work between the School, social organizations and Fundación Grupo Social. An articulation scheme was established between local organizations and public and private institutions to structure community projects. The organizations benefited by the Foundation’s Community Fund were characterized, a training process was designed, and the formulation of community projects was supported through the subject “Development Projects”. As a result, an Open Classroom and Popular School model was applied, an articulation scheme based on public innovation was structured, community leaders were trained, and projects financed by the Foundation’s Communities Fund were co-created. This relationship has significantly improved the well-being of the community in Tangua.

Keywords: Community participation; Territorial development; Leadership training; Co-creation; Public innovation

1.1 Introducción

La gestión comunitaria de proyectos de desarrollo en Tangua, Nariño, se enmarca en la colaboración entre la ESAP y la Fundación Grupo Social¹ a través del proyecto Tangua Territorio Progreso. Esta integración fomenta competencias en estudiantes y líderes comunitarios para la formulación de proyectos. La Fundación Grupo Social, desde su selección del territorio en 2021, ha trabajado estrechamente con la comunidad de Tangua buscando mejorar su calidad de vida.

Como antecedentes, en Nariño la Fundación ha implementado modelos de desarrollo local en Pasto y municipios del norte del departamento. Han mejorado procesos en fincas cafeteras y vinculado a jóvenes a la cadena productiva del café. Además, el proyecto “Agua Fuente de Vida” ha fortalecido la gestión de recursos hídricos y la sostenibilidad ambiental en comunidades rurales de Nariño. En Tangua, la Fundación ha promovido el desarrollo económico sostenible y fortalecido capacidades organizativas

mediante proyectos participativos (Fundación Grupo Social, 2021).

El objetivo general de la intervención fue fortalecer la capacidad comunitaria para la gestión de proyectos de desarrollo. Los objetivos específicos incluyeron: plantear un esquema de articulación institucional y comunitario; caracterizar a las organizaciones comunitarias beneficiadas; diseñar e implementar un proceso formativo dirigido a las organizaciones comunitarias y apoyar la formulación de proyectos a través del curso de Proyectos de Desarrollo del noveno semestre nocturno de Centro de Atención Tutorial y Administración de Programas (CETAP) Pasto y la práctica administrativa de apoyo al área académica de la Territorial Nariño.

En cuanto a la gestión de proyectos de desarrollo, en Tangua se presentan varios desafíos. Entre ellos, la falta de competencias técnicas y organizativas para formular y gestionar proyectos efectivos. También, el desconocimiento de los procesos para la gestión de proyectos comunitarios rurales por parte de los líderes comunitarios. Esta situación es crítica porque sin una adecuada capacidad de gestión, las comunidades rurales no pueden aprovechar plenamente los recursos disponibles ni alcanzar un desarrollo sostenible.

¹ La Fundación Grupo Social es una entidad colombiana con más de un siglo de trayectoria, dedicada a la transformación social y el desarrollo sostenible. Para tal fin, la Fundación se financia a través de empresas propias, asignando recursos al fondo de comunidades para invertir en iniciativas orientadas a mejorar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables en el país.

Estas limitaciones dificultan la planificación y formulación de propuestas sólidas para la gestión de recursos. Además, la brecha digital y la falta de herramientas adecuadas limitan el acceso a convocatorias y capacitaciones, agravando la situación.

2. Métodos y Materiales.

El estudio se llevó a cabo en la zona rural del municipio de Tangua, departamento de Nariño, Colombia, durante el segundo semestre del año 2023 (**Figura 1**). Este período permitió una planificación detallada, implementación de actividades formativas y formulación de proyectos comunitarios.

Tangua se distingue por su alta biodiversidad y su dependencia de la agricultura y la ganadería. La población rural, que constituye el 73.42 % del total, está compuesta por 7,585 habitantes dedicados

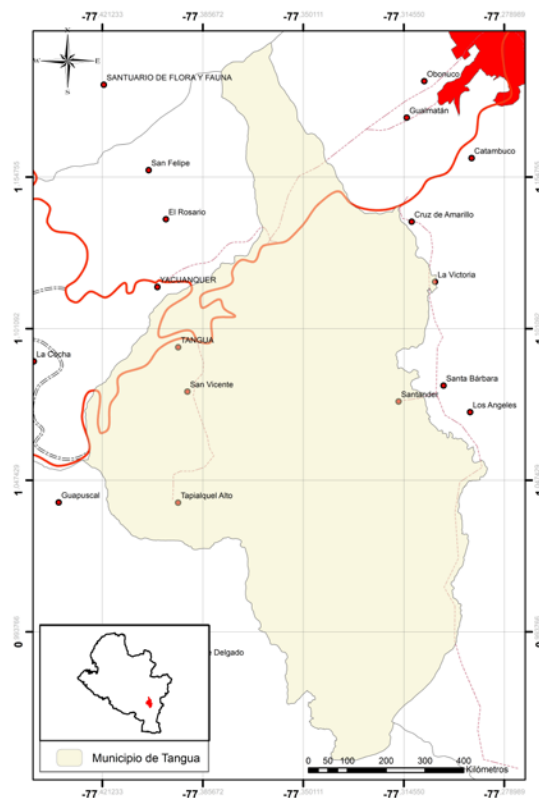
principalmente a la producción de cultivos y actividades pecuarias.

La investigación fue de tipo cualitativo, concebida como un proceso activo, riguroso y sistemático de indagación, lo que permitió una aproximación detallada de las situaciones sociales, facilitando la exploración, descripción y comprensión inductiva de las mismas, estableciendo una relación directa con las necesidades de las comunidades rurales del municipio de Tangua. La metodología cualitativa se centró en entender cómo los implicados viven, sienten y expresan sus experiencias, contando con su participación activa. Más que solo preguntar, este método escucha a las personas involucradas, reconociendo que sus opiniones son fundamentales para cualquier proceso de cambio (Pérez 2004).

Además, el estudio se basa en un enfoque participativo, considerado como un proceso sistemático

Figura 1.

Ubicación geográfica del municipio de Tangua



Fuente: Autor

llevado a cabo por una comunidad para comprender mejor sus problemas y buscar soluciones. Este enfoque requiere un proceso o conjunto de acciones que deben realizarse colectivamente, es decir, por el conjunto de personas, grupo o comunidad que intenta analizar y transformar su realidad (Trilla, 2008).

En cuanto al método utilizado, se fundamentó en el Modelo Integrado de Aula Abierta y Escuela Popular, diseñado para integrar enfoques y orientar el curso de Proyectos de Desarrollo del programa Administración Pública Territorial de la ESAP, adaptándose a las necesidades de Tangua. El modelo incluía diversos componentes clave.

El componente pedagógico se dividió en dos partes: Aula Abierta y Escuela Popular. El concepto de Aula Abierta se reconoce como un sustento de la flexibilización curricular con una orientación innovadora, lo cual favorece la garantía del derecho a la educación (Tabash, 2007). Dentro de este marco, se utilizaron espacios diversificados para el aprendizaje, incluyendo aulas tradicionales, espacios al aire libre, centros comunitarios y plataformas virtuales. Además, se implementaron metodologías activas como el aprendizaje basado en proyectos, actividades de campo y talleres prácticos (Chambers, 1995).

Por otro lado, la Escuela Popular fomentó la participación comunitaria activa en el proceso educativo, promoviendo una relación horizontal entre docentes y estudiantes. Se adaptaron los contenidos educativos a las realidades y necesidades específicas de las veredas² del municipio de Tangua.

La estructura del curso incluyó varias fases importantes. Durante el Diagnóstico participativo, se identificaron las necesidades y prioridades de las veredas mediante talleres y entrevistas con líderes comunitarios. Se utilizaron herramientas como el análisis FODA y el mapeo comunitario (Sen, 1999). En la fase de Formulación de Proyectos, se desarrollaron proyectos de desarrollo comunitario que respondieran a las necesidades identificadas bajo el enfoque de marco lógico. Los estudiantes trabajaron en equipos para diseñar propuestas de proyectos en colaboración con las organizaciones campesinas y la Fundación. Esto se logró mediante la coordinación de actividades de implementación con la comunidad y ajustes basados en retroalimentación continua (Conway, 1997).

2 En Colombia, una vereda es la menor división político-administrativa rural dentro de un municipio, compuesta por comunidades rurales dispersas. Cada vereda tiene una junta de acción comunal que representa a sus habitantes ante las autoridades municipales.

Tabla 1.

Categorías usadas en el estudio

Categoría	Componente	Descripción
Factores Clave	Capacitación y Asesoría	Análisis de la cantidad y calidad de los talleres realizados y la participación en estos.
	Participación Comunitaria	Nivel de compromiso y colaboración de la comunidad mediante el número de participantes.
Efectos Observados	Desarrollo de Competencias	Exploración del aumento en conocimiento y habilidades de los participantes.
	Implementación de Proyectos	Observación del número y calidad de proyectos formulados, presentados y financiados.
	Satisfacción Comunitaria	Evaluación de la percepción de los beneficiarios sobre la mejora en su calidad de vida.

Fuente: Autor

Asimismo, la articulación institucional promovió la colaboración multisectorial, con la participación de estudiantes, docentes, organizaciones campesinas y la Fundación. Para ello, se establecieron mecanismos de articulación, mesas de trabajo y reuniones periódicas para planificar y evaluar las actividades del curso (Fundación Grupo Social 2021).

Finalmente, la evaluación y retroalimentación se realizó de manera continua, con el objetivo de medir el impacto de las actividades y mejorar constantemente el modelo educativo. Para ello, se llevaron a cabo reuniones de retroalimentación con todos los actores involucrados (Sachs, 2005).

En este contexto, se identificaron y analizaron diversas categorías principales que son fundamentales para comprender el impacto de las intervenciones educativas y comunitarias implementadas. Estas categorías se dividen en factores que pueden influir en los resultados y los efectos observados de las intervenciones (**Tabla 1**).

3. Resultados

3.1. Modelo Integrado para la Formación de Estudiantes

La implementación del Modelo Integrado de Aula Abierta y Escuela Popular en el curso “Proyectos de Desarrollo” de la ESAP resultó en varios beneficios significativos que fortalecieron el proceso educativo de los estudiantes en Tangua.

- **Relevancia y Contextualización del Aprendizaje**

La integración de los enfoques de aula abierta y escuela popular hizo que el aprendizaje fuera relevante y contextualizado a las realidades rurales. El aula abierta permitió un entorno flexible donde los estudiantes interactuaron con las comunidades, identificando necesidades y desarrollando proyectos. La escuela popular aportó una metodología crítica y participativa, permitiendo a los estudiantes ser cocreadores del conocimiento y soluciones (Freire, 1970).

- **Desarrollo de Competencias Prácticas y Reflexivas**

Estos enfoques promovieron competencias prácticas y reflexivas. El aula abierta expuso a los estudiantes a experiencias reales y prácticas en campo, adquiriendo habilidades en formulación y gestión de proyectos. La escuela popular complementó este aprendizaje práctico con una reflexión crítica sobre el contexto social y económico, desarrollando competencias en análisis y transformación social (Torres, 1993).

- **Innovación Pedagógica y Flexibilidad**

La integración de estos enfoques representó una innovación pedagógica que rompió con las estructuras rígidas de la educación tradicional. El aula abierta proporcionó un entorno adaptable, mientras que la escuela popular introdujo metodologías críticas y participativas, ofreciendo un modelo educativo dinámico y adaptado a las necesidades rurales (Illich, 1971).

- **Compromiso Ético y Responsabilidad Social**

La implementación en el curso “Proyectos de Desarrollo” reforzó el compromiso ético y la responsabilidad social de la ESAP. Los estudiantes adquirieron conocimientos técnicos y una profunda conciencia y compromiso con el desarrollo comunitario y la justicia social, formando profesionales sensibles a las realidades rurales (Gadotti, 1994).

3.2. Articulación institucional y comunitaria.

Para adelantar el proceso de formación a las comunidades de la zona rural del municipio de Tangua y la posterior formulación de proyectos de desarrollo, fue necesario plantear un ecosistema de innovación pública. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), “el ecosistema de innovación pública es un punto de articulación entre actores, estrategias y recursos orientados al fomento de la innovación en las diferentes entidades del Estado”. En el caso específico de esta

intervención, se articuló a la Fundación Grupo Social, a la ESAP, a las comunidades organizadas de la zona rural del municipio de Tangua y, finalmente, a la Administración Pública del Municipio.

La integración de estas entidades en un ecosistema de innovación pública permitió no solo la formación y el empoderamiento de las comunidades rurales, sino también la creación de proyectos adaptados a sus necesidades específicas. Este modelo de articulación institucional facilitó el intercambio de conocimientos, recursos y estrategias, promoviendo una colaboración efectiva y un impacto positivo en el desarrollo local (**Figura 2**).

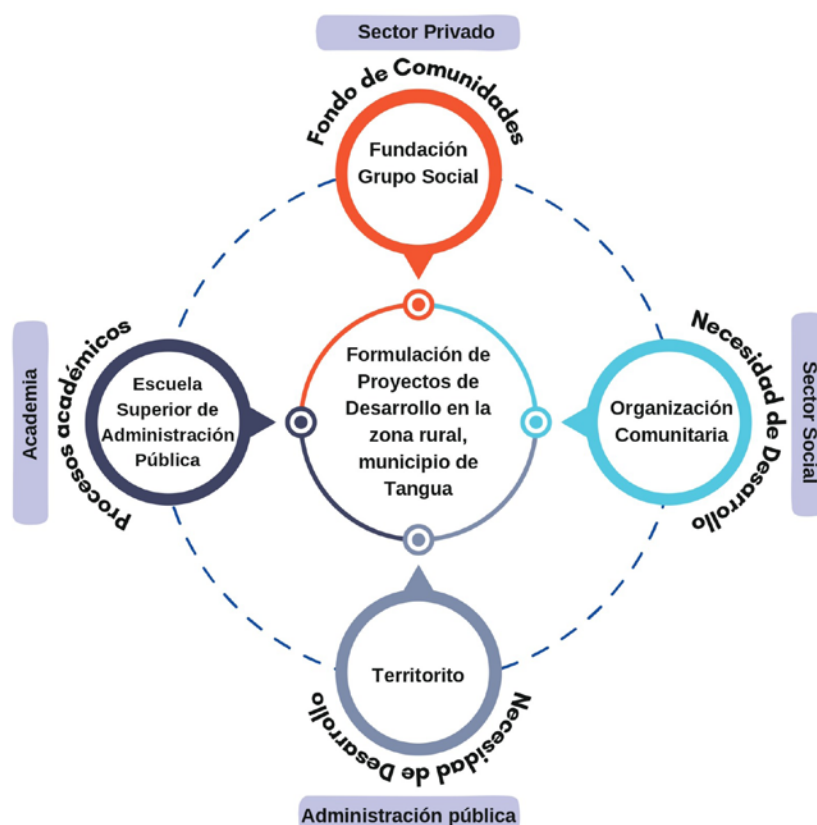
Para implementar el ecosistema de innovación pública en la zona rural de Tangua, se contó con el apoyo de las instituciones y la participación de la comunidad. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) aportó 28 estudiantes inscritos en

la asignatura Proyectos de Desarrollo, junto con 1 estudiante de décimo semestre en etapa práctica y 1 docente líder.

La Fundación Grupo Social contribuyó con un equipo de 8 profesionales de la estrategia Territorio Progreso Tangua, complementados con información y recursos logísticos; proporcionó documentación sobre necesidades, alcance de iniciativas, disponibilidad presupuestal y recursos financieros del fondo de comunidades. La comunidad local, representada por 27 líderes comunitarios, participó activamente con la ESAP y la Fundación, identificando necesidades y formulando proyectos. Esta interacción constante entre estudiantes, docentes, profesionales de la Fundación y líderes comunitarios garantizó la relevancia y sostenibilidad de los proyectos. La colaboración fomentó un ciclo de innovación continua, mejorando el bienestar y desarrollo territorial de Tangua.

Figura 2.

Ecosistema de innovación pública



Fuente: Autor

Tabla 2.*Organizaciones comunitarias*

Caracterización de beneficiarios fondo de comunidades				
Nombre de la organización	Sector de desarrollo	Vereda	Población total	Población beneficiaria
Junta de Acción Comunal de Birmania	Gobierno Territorial	Birmania	206	206
Junta de Acción Comunal Vereda La Cocha	Transporte	La Cocha	399	399
Asociación Junta Administradora de Acueducto de la vereda San Luis Alto	Vivienda, ciudad y territorio	San Luis Alto	133	45
Junta de Acción Comunal El Progreso de La Vereda Marqueza	Vivienda, ciudad y territorio	Marqueza Alta	263	124
Grupo Juvenil Rural San Luis Alto	Transporte	San Luis Alto	133	33
Empresa Comunitaria Constructores del Futuro	Vivienda, ciudad y territorio	Santander	421	60
Vivero Marqueza El Paraíso de las Plantas	Ambiente y desarrollo sostenible	Marqueza Alta	263	39
Asociación Agropecuaria El Progreso de Nuestro Campo	Agricultura y desarrollo rural	Tambor Paramo de Chávez Cebadal Los Ajos Birmania	1176	80
Asociación Agropecuaria de Mujeres Las Piedras	Agricultura y desarrollo rural	Tamborcillo Arrayanes Las Piedras	351	70
Nodo Tangua de la Red de Agroecología de Nariño	Ambiente y desarrollo sostenible	Tangua	3294	100
Centro Interdisciplinario de Investigación e Interacción Social -CIIS	Cultura	Tangua	3294	30
Consejo de Padres Institución Educativa Alberto Quijano Guerrero	Deporte y recreación	Los Ajos Marqueza Alta Marqueza Bajo Tambor	1149	250

Fuente: Adaptado de Fundación grupo social (2021).

3.3. Caracterización de organizaciones comunitarias.

El proyecto “Tangua Territorio Progreso” de la Fundación Grupo Social logró importantes avances en la caracterización de las organizaciones comunitarias en Tangua, Nariño, con el objetivo de fortalecer el desarrollo integral y sostenible del municipio.

Inicialmente, el diagnóstico participativo identificó las principales necesidades y problemáticas del municipio mediante reuniones y talleres con líderes comunitarios, autoridades locales y representantes de diversos sectores sociales, recopilando información socioeconómica y expectativas de la comunidad. Este diagnóstico proporcionó una visión comprensiva de los desafíos de Tangua.

El mapeo de actores clave fue otro resultado significativo del proyecto, identificando numerosas organizaciones sociales, comunitarias y productivas. Esto ayudó a comprender la estructura organizativa del municipio y facilitó la identificación de potenciales beneficiarios y aliados estratégicos.

La evaluación de las capacidades institucionales y operativas de las organizaciones mostró una variabilidad en términos de recursos, habilidades y experiencias previas en proyectos de desarrollo comunitario.

Las consultas comunitarias validaron los resultados del diagnóstico y el mapeo de actores, permitiendo la selección de las organizaciones beneficiarias directas. Se priorizaron aquellas con mayor capacidad de replicar los aprendizajes en sus comunidades, asegurando un efecto multiplicador en el desarrollo del municipio.

Así, el proceso de caracterización integró el diagnóstico participativo, el mapeo de actores, la evaluación de capacidades institucionales, las consultas comunitarias y la selección de beneficiarios, asegurando la pertinencia y eficacia de las acciones implementadas por la Fundación Grupo Social (Fundación Grupo Social, 2023).

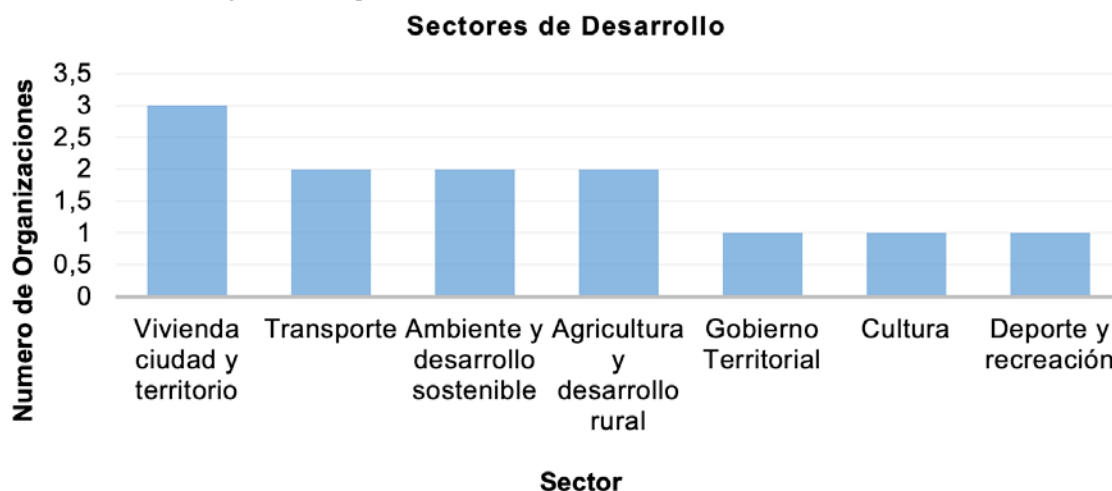
En la **Tabla 2**, se presenta una caracterización de las organizaciones comunitarias de Tangua, detallando el sector de desarrollo, la vereda, la población total y la población beneficiaria.

La **Figura 3**, facilita la identificación rápida de los sectores con mayor y menor presencia de organizaciones comunitarias, destacando que el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio cuenta con la mayor cantidad de organizaciones activas.

Por otro lado, la **Figura 4** ilustra claramente las diferencias entre la población total y la población beneficiaria de cada organización. Esto permite identificar cuáles organizaciones tienen un mayor

Figura 3.

Representación del número de organizaciones por sector de desarrollo



Fuente: Autor

impacto relativo en su comunidad y dónde podría haber una mayor necesidad de apoyo para aumentar el alcance de los beneficios.

3.4. Diseño e implementación del proceso de capacitación a organizaciones comunitarias.

Para la capacitación de las organizaciones comunitarias, se diseñó un proceso sistemático y estructurado con el propósito de fortalecer las habilidades de los líderes comunitarios en la zona rural del municipio de Tangua en la formulación de proyectos de desarrollo. Este proceso fue diseñado e implementado por la Escuela Superior de Administración Pública con la participación de estudiantes y docentes.

El primer paso para el diseño del proceso formativo consistió en analizar e incorporar la información que resultó de la etapa de identificación y caracterización de las organizaciones comunitarias, permitiendo comprender mejor sus necesidades y capacidades, lo que proporcionó una base sólida para el diseño del seminario.

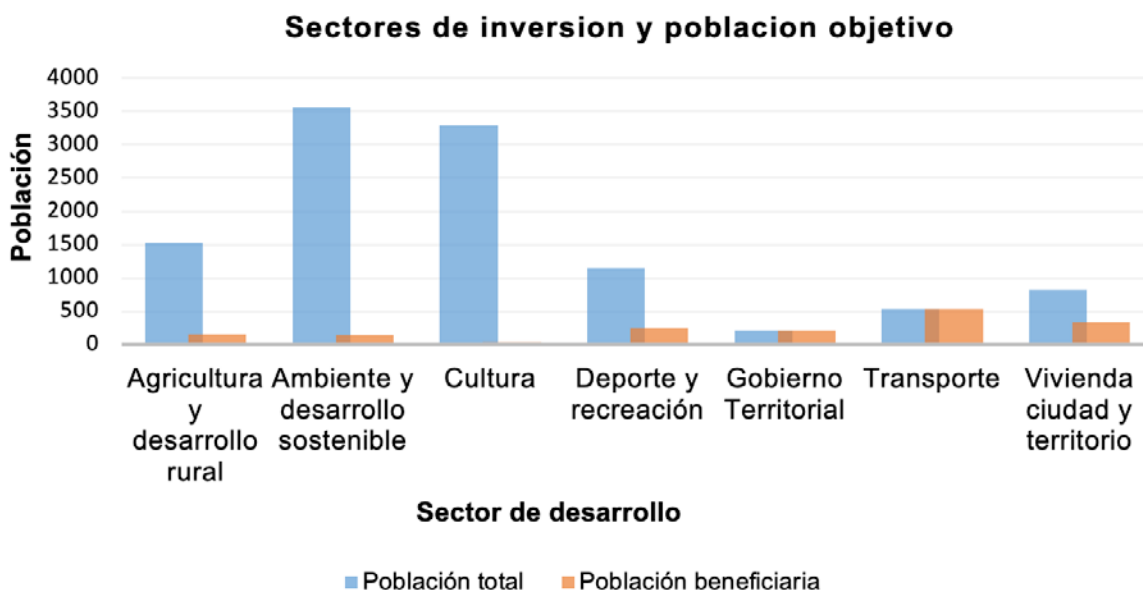
Posteriormente, se ejecutó el seminario titulado “Formulación comunitaria de proyectos de desarrollo”, estructurado en varios momentos. Primero, en la fase de análisis de necesidades a partir de la construcción de árboles de problemas, los líderes comunitarios identificaron y analizaron los problemas principales que afectaban a sus comunidades, comprendiendo sus causas y efectos de manera estructurada.

Luego, en la primera visita técnica, docente, estudiantes, personal de la Fundación Grupo Social y Líderes Comunitarios, observaron directamente los problemas identificados y se discutieron posibles alternativas de solución, fortaleciendo la conexión entre teoría y práctica (**Figuras 5, 6, 7, 8 y 9**).

Durante la concertación de alternativas, se evaluaron diferentes soluciones, priorizando aquellas que consideraban los recursos disponibles y las limitaciones de cada caso. En la etapa de concertación de presupuesto por resultados, los participantes aprendieron a elaborar presupuestos basados en los resultados esperados, asegurando una planificación financiera eficiente.

Figura 4.

Sectores de inversión y población objetivo



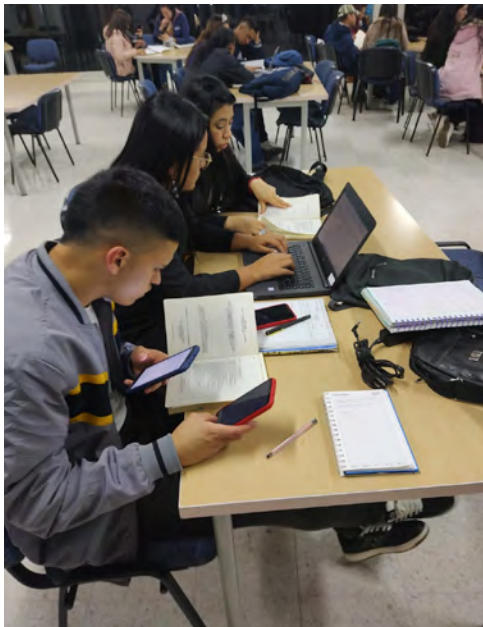
Fuente: Autor

Una vez concluida la estructuración participativa de proyectos, cada organización comunitaria recibió una ficha de proyecto elaborada durante el seminario, que incluía la descripción del proyecto, objetivos, actividades planificadas, presupuesto e indicadores de resultados, proporcionando una herramienta concreta para la implementación de sus proyectos.

Al finalizar el proceso de formación, los líderes comunitarios adquirieron competencias esenciales para la gestión de proyectos, mejorando su capacidad para identificar problemas, evaluar alternativas y planificar proyectos de manera efectiva. Este fortalecimiento promovió mayor cohesión y colaboración, contribuyendo al desarrollo integral de Tangua.

Figura 5.

Interacción para el diseño e implementación del proceso formativo



Fuente: Autor

Figura 6.

Construcción participativa de árboles de problemas



Fuente: Autor

Figura 7.

Verificación y delimitación de problemáticas en campo



Fuente: Autor

Figura 8.

Concertación de alternativas y estructuración de costos



Fuente: Autor

Figura 9.

Clausura del proceso de formulación participativa



Fuente: Autor

3.5. Cocreación de proyectos de desarrollo a ser financiados con el fondo de comunidades.

La formulación de proyectos comunitarios en las veredas de Tangua se dinamizó notablemente mediante el trabajo colaborativo entre las entidades integradas en el ecosistema de innovación pública, la formación de 27 líderes comunitarios y el apoyo constante de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este esfuerzo conjunto permitió la elaboración de 13 proyectos destinados a ser financiados por el fondo de comunidades de la Fundación Grupo Social.

Los proyectos formulados abarcaron una variedad de objetivos. Cada proyecto se diseñó para atender necesidades específicas de las comunidades, beneficiando a diversos grupos de la población, ver **Figura 10**.

En términos de intervención, los proyectos cubrieron áreas como la infraestructura educativa, el medio ambiente, la agricultura, la educación, el emprendimiento, la salud, el deporte y recreación,

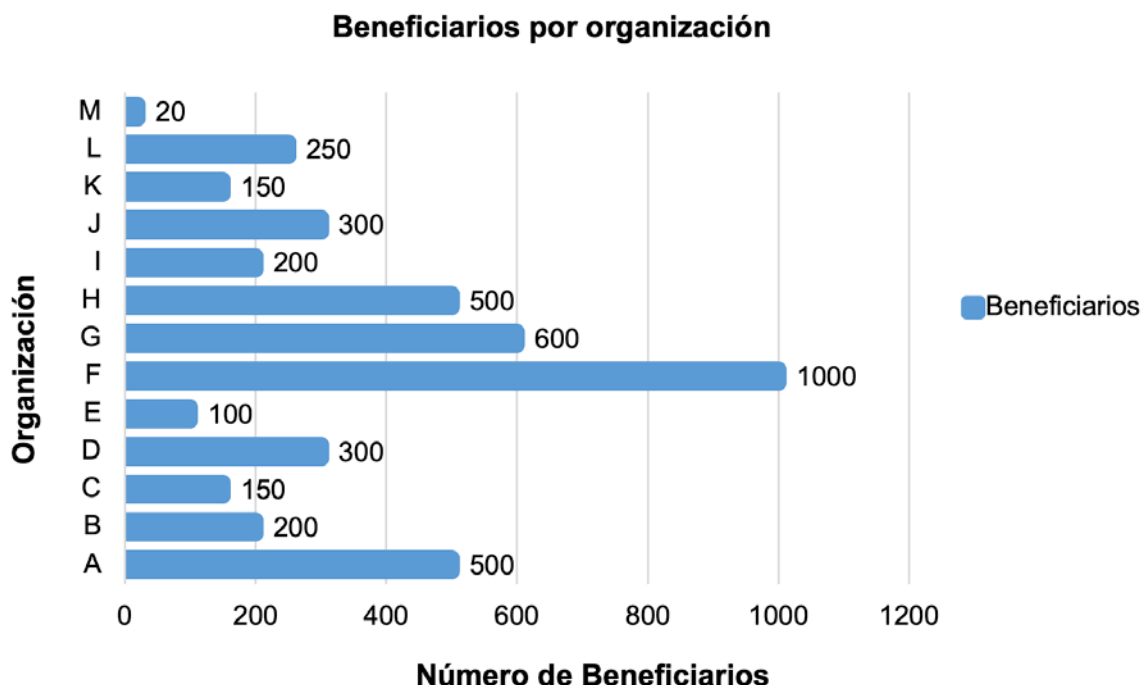
la seguridad alimentaria, el turismo, la energía, la igualdad de género y la educación para adultos. Por ejemplo, el proyecto de la Organización A se centró en mejorar la infraestructura educativa, beneficiando a 500 estudiantes, mientras que el proyecto de la Organización F buscó mejorar el acceso a agua potable para 1000 habitantes.

El análisis de los beneficiarios reveló que los proyectos impactaron a una amplia gama de personas, con un promedio de 328 beneficiarios por proyecto. La variabilidad fue significativa, con algunos proyectos beneficiando a tan solo 20 personas y otros alcanzando hasta 1000 beneficiarios. Esta diversidad refleja la amplitud y adaptabilidad de las intervenciones a las distintas necesidades comunitarias. La **Tabla 3** caracteriza cada proyecto en función de su tipo de intervención, población beneficiaria, presupuesto estimado e indicadores.

En cuanto al presupuesto, los proyectos presentaron una variabilidad considerable, con presupuestos que oscilaron entre \$15.000.000 y

Figura 10.

Representación del número de beneficiarios por organización



Fuente: Autor

\$55.000.000. Esta variabilidad en los presupuestos indica que algunos proyectos, aunque beneficien a un menor número de personas, requieren más recursos debido a la naturaleza de la intervención.

En la **Figura 11** se sintetiza la información de los proyectos formulados para ser financiados con el fondo de comunidades de la Fundación, con un valor total de financiación de \$433.000.000.

4. Discusión

La implementación del Modelo Integrado Aula Abierta - Escuela Popular en la formación de estudiantes y la articulación institucional y comunitaria en Tangua, Nariño, ha sido una experiencia transformadora que ha generado resultados significativos tanto en la educación como en el desarrollo comunitario. Este enfoque innovador ha permitido una interacción

Tabla 3.

Caracterización de los Proyectos Formulados

Organización	Tipo de Intervención	Población Beneficiaria	Presupuesto Estimado	Indicadores de Impacto
A	Infraestructura	500 estudiantes	\$50.000.000	Mejora en el rendimiento escolar
B	Medio Ambiente	200 familias	\$20.000.000	Reducción de residuos sólidos
C	Agricultura	150 hogares	\$15.000.000	Aumento de la producción agrícola
D	Educación	300 jóvenes	\$25.000.000	Incremento en habilidades tecnológicas
E	Emprendimiento	100 emprendedores	\$30.000.000	Creación de nuevos negocios
F	Salud	1000 habitantes	\$40.000.000	Mejora en la salud comunitaria
G	Deporte y Recreación	600 niños y jóvenes	\$35.000.000	Incremento en actividades recreativas
H	Seguridad Alimentaria	500 familias	\$45.000.000	Reducción en la inseguridad alimentaria
I	Turismo	200 visitantes	\$28.000.000	Incremento en el flujo turístico
J	Energía	300 hogares	\$50.000.000	Reducción del consumo de energía no renovable
K	Igualdad de Género	150 mujeres	\$22.000.000	Empoderamiento de mujeres
L	Educación para Adultos	250 adultos mayores	\$18.000.000	Reducción del analfabetismo
M	Medio Ambiente	20 hectáreas	\$55.000.000	Recuperación de áreas verdes

Fuente: Autor

directa y efectiva entre estudiantes y comunidades rurales, promoviendo la identificación de necesidades locales y la formulación de proyectos pertinentes y sostenibles.

En primer lugar, la integración de metodologías críticas y participativas ha facilitado un aprendizaje altamente relevante y contextualizado. Los estudiantes han mejorado no solo su comprensión teórica, sino también su visión práctica y reflexiva del entorno en el que trabajan. Esta combinación ha resultado en proyectos de desarrollo técnicamente sólidos y arraigados en las necesidades y realidades de las comunidades. García-Rovira (2023) subrayan que la educación contextualizada es esencial para el éxito de los proyectos de desarrollo comunitario, ya que facilita una comprensión profunda de las realidades locales y fomenta la participación activa del estudiantado en el proceso de aprendizaje.

Además, la exposición a experiencias reales en el campo ha sido fundamental para el desarrollo de competencias prácticas y reflexivas en el estudiantado. La formulación, de proyectos en un entorno real les ha permitido adquirir habilidades esenciales que

trascienden el aula tradicional. Gutiérrez (2020) sugiere que la participación activa en proyectos comunitarios es crucial para el desarrollo de competencias esenciales para la gestión de proyectos de desarrollo. Este enfoque ha permitido que el estudiantado se convierta en cocreador del conocimiento, colaborando directamente con las comunidades para identificar problemas y desarrollar soluciones viables.

La innovación pedagógica y la flexibilidad del modelo también han sido aspectos destacados, ya que han roto con las estructuras rígidas de la educación tradicional, proporcionando un entorno adaptable y mediado por las tecnologías de información y comunicación. Domenech y Furió-Vico (2023) señalan que esta flexibilidad es vital para mantener la relevancia y efectividad de la educación en entornos comunitarios. Además, la implementación del modelo ha reforzado el compromiso ético y la responsabilidad social del estudiantado, quienes han desarrollado una profunda conciencia y compromiso con el desarrollo comunitario y la justicia social. Fricke et al. (2022) argumentan que la participación comunitaria en la educación fomenta un fuerte sentido de responsabilidad

Figura 11.

Proyectos formulados bajo el ecosistema de innovación publica



Fuente: Fundación Grupo Social (2023).

social y ética, lo cual es esencial para la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo.

El éxito de la intervención también se debe a la creación de un ecosistema de innovación pública que ha facilitado la integración de diversas entidades y la comunidad local. Este ecosistema ha promovido una colaboración efectiva, asegurando que los proyectos sean adaptados a las necesidades específicas de las comunidades. La formación y el empoderamiento de las comunidades rurales han sido fundamentales para maximizar el impacto de las iniciativas de desarrollo, como resalta el Departamento Nacional de Planeación (2023).

Asimismo, el proceso de caracterización y capacitación de las organizaciones comunitarias en Tangua ha demostrado ser altamente efectivo. La identificación de necesidades y capacidades ha permitido diseñar un proceso de capacitación sistemático y estructurado que ha fortalecido las habilidades de los líderes comunitarios en la formulación de proyectos de desarrollo. La metodología participativa utilizada ha sido clave para garantizar la relevancia y sostenibilidad de las intervenciones comunitarias. González et al. (2020) subrayan la importancia de la educación popular ambiental como método efectivo para la preservación del patrimonio cultural y natural, y este enfoque ha sido aplicado con éxito en Tangua.

Finalmente, la cocreación de proyectos de desarrollo ha sido dinamizada mediante el trabajo colaborativo entre las entidades integradas en el ecosistema de innovación pública y la formación de líderes comunitarios. Autores como Sánchez et al. (2013) destacan que la innovación pública puede crear valor al integrar creatividad y colaboración para resolver desafíos públicos, tal como se presentó en la zona rural del municipio de Tangua, donde la participación de estudiantes, docentes y profesionales ha garantizado que las iniciativas sean contextualizadas y pertinentes, subrayando la importancia de un enfoque integral y colaborativo en la formulación y ejecución de proyectos.

5. Conclusión

La implementación del Modelo Integrado de Aula Abierta y Escuela Popular ha sido una experiencia transformadora para los estudiantes de la ESAP como para las comunidades rurales de Tangua. Este enfoque ha demostrado ser efectivo para proporcionar una educación contextualizada y práctica, desarrollar competencias críticas en los estudiantes, promover la innovación pedagógica y fortalecer el compromiso ético y la responsabilidad social.

La articulación institucional y comunitaria ha sido clave para el éxito del proyecto, facilitando la colaboración y maximizando el impacto de las iniciativas de desarrollo. La caracterización y capacitación de las organizaciones comunitarias, junto con la cocreación de proyectos de desarrollo, han asegurado que las intervenciones sean sostenibles y relevantes, beneficiando a una amplia variedad de grupos comunitarios y contribuyendo al desarrollo integral de Tangua.

Reconocimientos

Reconocimiento y agradecimiento a la Fundación Grupo Social por su compromiso y apoyo en el fortalecimiento del desarrollo comunitario en la zona rural de Tangua, Nariño. Su liderazgo en la implementación del proyecto “Tangua Territorio Progreso” ha sido de vital importancia para capacitar a los líderes locales y cocrear soluciones que redunden en el desarrollo del territorio. Asimismo, se reconoce la participación, esfuerzo y dedicación de las organizaciones comunitarias, en la gestión de iniciativas para mejorar sus condiciones de vida, demostrando que el trabajo colaborativo puede transformar realidades.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Chambers, R. (1995). *Desarrollo rural: poniendo a los últimos de primeros*. México: Fondo de Cultura Económica. <https://archive.org/details/primerolagente-va0000unse/page/8/mode/2up>
- Conway, G. (1997). *The doubly green revolution: Food for all in the twenty-first century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *El ecosistema de innovación pública*. <https://www.dnp.gov.co>
- Domenech, R., & Furió-Vico, C. (2023). Reflexiones sobre el género y la participación a partir de procesos de arte comunitario en València. *Prisma Social*, 43, 57-79. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5183/5720>
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Fricke, W., Greenwood, D., Larrea, M., & Streck, D. (2022). On social productivity and future perspectives on action research. *International Journal of Action Research*, 18(1), 8-27. <https://doi.org/10.3224/ijar.v18i1.03>
- Fundación Grupo Social. (2021a). *Gestando acciones para el desarrollo colectivo*. <https://www.fundaciongruposocial.co>
- Fundación Grupo Social. (2021b). *Una semilla de cambio*. <https://www.fundaciongruposocial.co>
- Fundación Grupo Social. (2021c). *Agua Fuente de Vida*. <https://www.fundaciongruposocial.co>
- Fundación Grupo Social. (2023). *Tangua territorio progreso: Proyecto de desarrollo integral y sostenible*. Bogotá: Fundación Grupo Social. <https://www.fundacion-gruposocial.co>
- Gadotti, M. (1994). *Reading Paulo Freire: His life and work*. SUNY Press. <https://archive.org/details/readin-gpaulofrei0000gado/page/n239/mode/2up>
- García-Rovira, M., & De Arriba, R. (2023). Fortalecimiento comunitario a través de los bancos de tiempo: el caso de la Red de Intercambios en España. *Prisma Social*, 43, 128-147. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5218/5723>
- González, M. R., et al. (2020). Aplicación de la educación popular ambiental comunitaria en el trabajo de campo arqueológico. *ECOVIDA*, 10(1). <https://revistaecovida.upr.edu.cu/index.php/ecovida/article/view/192>

- Gutiérrez, R. (2020). *Horizontes comunitario-populares. Producción de los común más allá de las políticas estado-centristas*. Traficantes de sueños. <https://archive.org/details/2017HorizontesComunitarioPopulares>
- Illich, I. (1971). *Deschooling society*. Harper & Row. <https://archive.org/details/deschoolingsocie44illi/page/n7/mode/2up>
- Pérez, G. (2004). *Modelos de investigación cualitativa en educación social* (p. 28). Ediciones Narcea.
- Sachs, J. D. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press. <https://doi.org/10.1017/S0022216X03416817>
- Sánchez, C., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). *Innovación pública: Un modelo de aportación de valor*. RIL Editores. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/3168989>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta. https://archive.org/details/desarrollo_y_libertad_-_amart-ya_sen
- Tabash, N. (2007). Aula abierta: un acercamiento a las estrategias didácticas utilizadas en la experiencia curricular. *Revista Ciencias Sociales*, 116, 145-155. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15311610.pdf>
- Torres, R. M. (1993). *La educación popular en América Latina: identidad y desafíos*. Siglo XXI Editores. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/7068a891-f168-4c24-bf63-3a27a62c89b7>
- Trilla, J. (2008). *Animación socio cultural: Teorías, programas y ámbitos*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO RECAPITULATIVO

Tendencias recientes en la formulación de políticas públicas: Una aproximación bibliográfica

Recent trends in public policy formulation : A bibliographic approach

Carlos Murillo Zamoraⁱ

ⁱ Profesor Investigador, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

 Carlos.murillozamora@ucr.ac.cr

 <https://orcid.org/0000-0001-5104-7675>

Recibido: 11 de mayo, 2024 • Aceptado: 28 de octubre, 2024 • Publicado: 04 de diciembre, 2024

Resumen Se trata de un estado del arte, no exhaustivo, a partir de una revisión de literatura sobre políticas públicas, su análisis e interpretación, contextualizadas en los cambios generados por la globalización, las transformaciones de la agencia estatal y el crecimiento de actores no estatales en el sistema internacional. Se tiene en cuenta lo relativo a los problemas perversos, que van en aumento, y las crisis que han tenido lugar en la presente centuria. Se complementa con el diseño y co-diseño de políticas, que adquiere mayor relevancia para comprender la importancia del objeto de estudio. El propósito es ofrecer un recuento de constructos y sus variables, identificación de los principales enfoques y tendencias en el diseño de políticas, al mismo tiempo que aportar bibliografía que sirva de referencia a quienes están interesados en el estudio de este campo. Esto porque el trabajo es parte de un proyecto de investigación sobre tendencias recientes en el diseño y co-diseño de políticas. Por ende, no llega a conclusiones o afirmaciones. En ese sentido es un documento de consulta para realizar análisis puntuales o generales sobre las políticas; y es un avance de un proyecto de investigación sobre Diseño de políticas públicas en contextos complejos: el caso de Costa Rica, adscrito a la Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

Palabras clave: Decisiones públicas; Globalización; Crisis; Problemas perversos; Toma de decisiones

Abstract: The article presents a state-of-the-art analysis, not exhaustive, based on a review of literature on public policies and their interpretation. This is contextualized within the changes brought about by globalization, the transformations of state agencies, and the growth of non-state actors in the international system. The study also delves into wicked problems, which are on the rise, and the crises of the present century. Additionally, it explores the significance of the design and co-design of policies, a crucial aspect for understanding the subject of study. The purpose is to provide an account of constructs and their variables, identify main approaches and trends in policy design, and offer bibliography as a reference for those interested in this field. While not a comprehensive review, it encompasses a wide range of texts. The work is part of a research project on recent trends in the design and co-design of policies. As a result, it enumerates concepts rather than reaching conclusions or making statements. In this sense, it serves as a consultation document for specific or general policy analyses. It is a preview of a research project on “Public policy design in complex contexts: the case of Costa Rica”, assigned to the School of Public Administration, University of Costa Rica.

Keywords: Public Decisions; Globalization; Crisis; Wicked Problems; Decision-making

1. Introducción

Este trabajo es un avance de investigación, relacionado con aspectos teóricos y conceptuales del proyecto sobre “Diseño de políticas públicas en contextos complejos: el caso de Costa Rica”¹. Por consiguiente, busca sistematizar los principales constructos, enfoques y tendencias recientes en el diseño de políticas públicas en entornos complejos y situaciones de crisis, reconociendo -particularmente- lo que en inglés se denominan wicked problems o problemas perversos. Por ello se busca la identificación de novedades a partir de las propuestas de un número importante de literatura sobre la materia. Como es un primer aporte, no contiene una revisión exhaustiva de las publicaciones; pero sin una cantidad importante, sobre todo en formato digital, que constituye la base del trabajo investigativo.

Ahora bien, hay que considerar, como anota G. Fontaine (2015, p. 5), que el contexto de la política pública es de una economía globalizada y desregulada, con conjuntos políticos regionales con creciente influencia en las dinámicas institucionales domésticas;

por lo que “...la autoridad del Estado se descentralizó hacia instituciones locales y regionales”. Tal cambio se suma a otros escenarios para generar procesos complejos, condiciones no observadas en el pasado. Por eso no se pueden mantener parámetros, variables y criterios propios del análisis del siglo anterior.

Por otra parte, se alude a los escenarios de crisis, porque durante las dos primeras décadas del siglo XXI los cambios en todos los ámbitos y niveles de acción han generado situaciones complejas que generan dinámicas y provocan situaciones diferentes -en algunos casos críticas-, obligando a los decisores a modificar sus criterios de partida para adoptar cursos de acción apropiados a las nuevas circunstancias. Primero fueron problemas de seguridad nacional e internacional, por los atentados del denominado 9-11, luego la pandemia del SARS-Cov-2 o COVID-19 y más reciente los conflictos armados en Ucrania, Gaza y Líbano, junto con un creciente número de puntos calientes en el sistema internacional. La globalización y redefinición de las fronteras estatales se han tornado más porosas y permiten/facilitan los flujos de fuerzas y cosas, legales e ilegales, incidiendo directamente en la gestión de lo público.

Se suman dos fenómenos complejos de cobertura integral y holística, que también repercuten

¹ Proyecto 01-1364-2024, cuyo objetivo es reconocer las tendencias recientes en el diseño y co-diseño de políticas públicas, teniendo en cuenta, en el caso de Costa Rica, las experiencias de las administraciones Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022).

en el quehacer de las personas administradoras públicas y las autoridades políticas. Me refiero al cambio climático en la era del Antropoceno y el impacto de la Inteligencia Artificial (IA), que permea de lo individual hasta lo colectivo y global. Por eso, la presidenta del Banco Central Europeo, en Davos, Christine Lagarde, señaló que “empezamos a ver una normalización, pero hacia algo que no será la normalidad. Pasaremos de normalización a no normalidad” (citada Rizzi, 2024). Esto respecto a que la economía mundial muestra señales de resiliencia, pues el crecimiento económico mundial de 2023 resultó positivo y lo mismo indican los pronósticos para 2024; sin embargo, hay empobrecimiento y mayores brechas socioeconómicas, por concentración de la riqueza. Además, hay fuerzas transformadoras en curso que constituyen un gran desafío y no está claro cómo los gobiernos las enfrentarán (Rizzi, 2024a).

Rizzi (2024b) señala que la evolución de la IA es asombrosa, constituyéndose en “...una fuerza transformadora de gran calado y riesgos imposibles de medir; pero tiene visos de convertirse en uno de los saltos más revolucionarios dados por la humanidad”. Esto obligará a los formuladores de políticas públicas y tomadores de decisiones a tenerla en cuenta. Constituyéndose una acotación de lo que se viene a lo largo de la presente década, porque aún no ha sido analizado su impacto sobre las políticas públicas.

Es manifiesto que las cosas y los tiempos han cambiado, “...la globalización, el crecimiento de las comunicaciones instantáneas y el internet, el movimiento de grupos migrantes dentro nuevos países, y los crecientes niveles de educación son solo un poco de los cambios que están transformando las sociedades alrededor del mundo” (Innes & Booher, 2010, p. 3). Entre sus efectos están choques culturales y pérdidas de identidad y de valores, nuevas respuestas tribalistas ante los cambios societales y un aumento en la fragmentación en las sociedades. Esto incide en los constructos necesarios para el análisis de la toma

de decisiones y la formulación de políticas públicas. No resulta válido utilizar definiciones que quedaron atrapadas en las “prisiones conceptuales” del siglo XX.

El artículo se fundamenta en la identificación de conceptos, principalmente de políticas públicas (PP) y su formulación, para luego hacer referencia a la cuestión del diseño y co-diseño en el entorno y contexto determinado por los factores antes mencionados. Esto requiere la revisión de textos clásicos de políticas públicas, que aportan los constructos que hoy se siguen utilizando: análisis de políticas públicas (APP). Después se identifican los principales enfoques teóricos que orientan la APP.

En lo metodológico se trata de un trabajo cualitativo, basado en la revisión y sistematización bibliográfica a partir de los conceptos principales mencionados al inicio de esta introducción. Por lo tanto, no responde a una hipótesis de trabajo o a una pregunta específica, sino a aspectos derivados de la pregunta de investigación del citado proyecto. La revisión bibliográfica se hizo utilizando bibliotecas electrónicas y la literatura que poseo en formato digital e impreso. El énfasis se coloca en los textos publicados en este siglo; pero existen fuentes clásicas que son claves para entender el enfoque del APP.

La primera sección que alude a las nociones de PP y de APP. En la siguiente aludo al proceso de PP, seguido de lo relativo al diseño y co-diseño. En otro apartado resumo algunas ideas sobre los problemas perversos. El APP, como mecanismo clave, ocupa una sección, y luego la complejidad de procesos y crisis. La última sección es sobre globalización y transformación de fronteras.

2. Políticas públicas: Una conceptualización

Las PP se deben entender como un proceso que involucra multiplicidad de operaciones manifestadas a lo largo del ciclo de PP, complejizando su estudio, por lo que no hay que perder de vista que:

...la manera de observar el mundo conlleva a privilegiar un enfoque epistemológico, pero una explicación o interpretación del mundo lleva a formular teorías, antes que métodos. No es el enfoque epistemológico que adoptamos (ni mucho menos el ontológico) que nos lleva a privilegiar tal o tal tipo de métodos, sino la teoría que pretendemos comprobar (Fontaine, 2015, p. 35).

Ello hace que las PP sean "...consideradas unas variables independientes de la vida social, política y económica de un país; se las considera como un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado", por lo que es "...una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades" (Fontaine, 2015, p. 23). Es una actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad, que se expresa en "...un conjunto de prácticas de normas que emanan de uno o de varios actores públicos" (Meny & Thoenig, 1992, p. 89).

Pero también "...un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es 'cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública'" (Dente & Subirats, 2014, p. 39, a partir de las ideas de Dunn, Public Policy Analysis). Pero de igual manera es "...un proceso por el cual las sociedades ayudan a resolver cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse", puesto que las políticas "...atienden problemas que son públicos, o más relevante, que algún número de personas piensan que serían públicos en lugar de privados" (Birkland, 2011, p. 3). Esto incide en la determinación de qué es público y qué es privado, con una frontera cada vez más difusa.

Así estas expresan "lo público y sus problemas", en palabras de Parsons (2001, p. 11), relacionadas con temas y problemas que son construidos. Desde esa perspectiva se trata del estudio de cómo, por qué y qué busca el gobierno para establecer o restablecer

un curso de acción o inacción; constituyéndose en la respuesta a lo que los gobiernos hacen y por qué lo hacen en un intento por "...definir y estructurar una base racional para la acción o la inacción" (Parsons, 2001, p. 14)².

La definición del problema, como punto de partida de la formulación de una PP, está relacionada con la planificación, concebida como una cuestión de eficiencia -que en la práctica se basó en la idea de logros con el menor costo posible- realizada en el marco de un sistema (Rittel & Weber, 1973, p. 158). Así se descuidó la eficacia y la efectividad. Ello resultó más o menos aceptable mientras se trató de sistemas sociales relativamente cerrados; pero el paradigma clásico de la planificación no es aplicable a los problemas en sistemas abiertos (Rittel & Weber, 1973, p. 160). En estos se hacen más evidente los wicked problemas o problemas perversos, que abordo en una sección posterior.

Así una política tiene su génesis en "...el reconocimiento de un problema. Lo que cuenta como un problema y cómo un problema es definido depende de la forma en la cual los decisores de política buscan dirigir un tema o un evento" (Parsons, 2001, p. 87). Por eso es relevante analizar la construcción de problemas. Sobre esta materia existen múltiples trabajos, como los de Spector y Kitsuse publicado en 1977 (véase Spector, 2019) y Miller (2018) que identifican los aportes en este campo. Y también documentos sobre construcción social de políticas públicas en campos específicos y sobre todo de intereses e identidades de grupos particulares y poblaciones meta, incidiendo en las PP (Ingram & Schneider, 2005; Schneider, Ingram & DeLeon, 2014). No detallo estos tópicos en este trabajo por razones de espacio; pero también porque se trata de una materia sobre la que debe investigarse más.

² Cuando la fuente original está en otro idioma, se hace una traducción propia, no oficial, y se asume la responsabilidad por esta.

De lo anterior se deduce que la PP resulta del “acto de decidir”, que es un acto voluntario que tiene en cuenta la existencia de, al menos, dos alternativas y se fundamenta en un proceso a través del cual se llega a “...la elección final, o sea, la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido” (Dente & Subirats, 2014, p. 36). Así las “decisiones de políticas” son “... los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales este es afrontado” (Dente & Subirats, 2014, p. 40).

Entonces no se trata solo de estudiar las PP, sino las decisiones -como parte de otras etapas de la formulación de políticas, a lo que aludo más adelante-. Dante y Subirats (2014, pp. 53-67) identifican cuatro modelos: i) modelo racional: “...las elecciones realizadas por los individuos están y deben estar ligadas a una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas” (p. 53); ii) de racionalidad limitada: “...el decisor intentará comportarse coherentemente, pero deberá asumir inevitablemente una serie de límites cognitivos”; iii) incremental: cada decisión se distancia más del estatus quo que constituyó el punto de partida; y iv) “cubo de basura” o “garbage-can model”: la decisión surge del encuentro casual entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección.

Metodológicamente las PP son variables dependientes condicionadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, al igual que por intercambios económicos y las relaciones internacionales; es decir se trata del “...producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, por los intercambios económicos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado... es el producto de una historia” (Fontaine, 2015, p. 28). Es decir, no son el resultado de una coyuntura particular o situación específica, según se

produzca la problematización de la situación que se quiere atender para resolver o administrar.

Se requiere identificar los condicionantes; considerando lo político o lo relativo a la vida de la comunidad; la política o la producción y confrontación de ideas y visiones de individuos y comunidades; y las políticas o actividades utilizadas por los agentes para ejercer la autoridad (Fontaine, 2015, p. 31). Ello quiere decir que las PP no son objetivas y dadas a partir de un problema o problemática, sino que responden a los intereses de los decisores de turno y a las demandas que formula la sociedad o el grupo interesado en que se atienda lo que considera un problema.

Esto significa que las PP se relacionan con el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza, que no son lo mismo. Así:

[el] gobierno, o la acción de gobernar, abarca al acervo de actividades de los actores sociales, políticos y administrativos que buscan guiar, dirigir, controlar o administrar la sociedad; la gobernanza es el modelo que emerge de estas actividades; la gobernabilidad (de un sistema socio-político) es un proceso de balanceo entre las necesidades y las capacidades del gobierno (Fontaine, 2015, p. 66).

No se pueden entender las PP sin reconocer las instituciones y sus intereses, que no están dadas y no son permanentes; más bien constituyen instrumentos de mando, coerción y resolución que responden a un tiempo y espacio, al acervo de reglas, prácticas consuetudinarias, valores y creencias de una comunidad dada y sus relaciones sociales endógenas y exógenas (cfr. Fontaine, 2015, p. 68). Esto conduce a reconocer la existencia de grupos de interés, los denominados “triángulos de hierro”, las redes de políticas y la incidencia de los actores no estatales (Fontaine, 2015, pp. 74-80).

Por eso la formulación de PP tiene lugar en condiciones de ambigüedad, puesto que concebido

como un sistema, las políticas comprenden problemas, políticas y política, conceptualizados por separado, con dinámicas propias y normas/reglas, que en la práctica han dado lugar a lo que se denomina “ventanas de oportunidades” (Zahariadis, 2014, p. 25)³. A partir de ello N. Zahariadis (2014, pp. 28-29) plantea tres presunciones relacionadas con la ambigüedad y la contextualización:

- i. La atención o procesamiento individual es serial; la atención o procesamiento sistémico es paralelo;
- ii. Los decisores de políticas operan bajo restricciones significativas de tiempo; y
- iii. Las corrientes que fluyen a través del sistema son independientes.

Otro aspecto por considerar es que los aspectos que componen los elementos estructurales del trasfondo de las PP son: i) problemas (indicadores, eventos focalizados, realimentación y sustancia); ii) política (ideologías de grupos, estado de ánimo nacional, balance de intereses); iii) políticas (valor de aceptabilidad, factibilidad técnica, adecuación de recursos, redes de integración); iv) ventana de oportunidad (política de problemas, lógica de acople, estilo decisional, contexto institucional) y v) la política concreta (Zahariadis, 2014, p. 31).

Sin olvidar, véase más adelante, que, así como los problemas, agendas y políticas son producto de una construcción social, los grupos objetivo también lo son; y se trata de un fenómeno que puede resultar positivo o negativo e involucra asignaciones, retroalimentación, orígenes, esquemas de referencia cambiantes y variaciones de políticas (Schneider, Ingram & Deleon, 2014, pp. 109-129).

³ N. Zahariadis (2014, p. 26), citando a Feldman, define la ambigüedad como “...un estado de tener muchas formas de pensar acerca de las mismas circunstancias o fenómenos”, y como formas que no necesariamente son reconocidas, generando vaguedad, confusión y estrés; por lo que no se trata de incertidumbre, sino de ambivalencia y no de ignorancia o imprecisión.

2.1. Proceso de políticas públicas

Weible (2014, p. 5) concibe el proceso de PP como “...el estudio de las interacciones a través del tiempo entre política pública y los actores, eventos y contextos circundantes, como también las consecuencias de la política o políticas”, siendo los actores individuales o colectivos, grupos o países; mientras que los eventos que tienen lugar son “...incidentes anticipados o no anticipados oscilando desde elecciones a descubrimientos científicos o a dilemas sociales crónicos y agudos y a crisis que pueden resultar de una política pública o proveer una oportunidad para alcanzar objetivos políticos relacionados a políticas públicas”. Es decir, se trata de una cuestión en la que intervienen muchos aspectos y tiene lugar en un contexto de condiciones socioeconómicas, culturales, de infraestructura, condiciones biofísicas e institucionales, cuyas consecuencias se refieren a los efectos o impactos de la PP sobre la sociedad (Weible, 2014, p. 5).

Sabatier (1999, p. 3) considera que el proceso incluye “...la forma en la cual los problemas logran ser conceptualizados y llevan al gobierno a la solución; instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de política; y aquellas soluciones se implementan, evalúan y revisan”. Por consiguiente, entender ese proceso demanda un conocimiento de metas y percepciones de todos los “...actores a través del país, involucrando posiblemente temas técnico-científico y legales, durante periodos de una década o más cuando la mayoría de esos actores están activamente buscando propagar sus giros específicos sobre los eventos” (Sabatier, 1999, p. 4).

De ahí la necesidad de disponer de teorías y marcos de referencia, así como enfoques y paradigmas que contribuyan al estudio del proceso. Sabatier (1999, pp. 9-11) identifica entre los marcos teóricos: i) heurística de las etapas; ii) elección racional institucional; iii) marco de corrientes múltiples; iv) marco del equilibrio puntuado; v) marco de coaliciones defensoras; vi) marco de difusión de políticas; y vii) embudo de causalidad y otros marcos en estudios

comparativos de N grande; y como enfoques los relacionados con arenas de poder, teoría cultural, constructivismo y dominio de política. Sobre el marco o teoría del equilibrio puntuado hay varios trabajos, véase, entre otros: Baumgartner, Jones y Mortensen (2014).

Los modelos basados en esquemas sistémicos procuran simplificar la realidad, que es compleja por naturaleza, de ahí las críticas; por ejemplo, al modelo de Easton, considerado una “caja negra”, lo cual provoca que no queden claras las dinámicas del proceso, que involucra el ambiente en que se localiza el modelo, los aspectos social, político y económico del sistema (cfr. Birkland, 2011, p. 29).

La realidad es cada vez más compleja, y surgen muchas variables que deben ser atendidas, en contraste con los textos clásicos, como la cuestión de género, el cambio demográfico, envejecimiento, el progreso tecnológico, la globalización, las temáticas ambientales y energéticas; muchas de las cuales permean todos los ámbitos y niveles.

En resumen, no se trata en pensar en las PP como eventos aislados o hechos concretos que pueden ser comprendidos en forma independiente del entorno y contexto; y tampoco pensar en la problematización de las situaciones que forman parte de la formulación y el ciclo de políticas. Esto conduce al tema del análisis que abordo en otra sección.

2.2. Diseño y co-diseño de políticas públicas

De acuerdo con T. Birkland, (2011, p. 300) el diseño de PP “...es el proceso por el cual las políticas son diseñadas, a través de análisis técnico y el proceso de política, para alcanzar un objetivo particular”; una vez se diseña, se promulga “...usando instrumentos de política y entonces se implementa, momento en el cual las agencias gubernamentales traducen la voluntad del ejecutivo y legislativo en reales consecuencias de política”.

Por eso se afirma que el gobierno no diseña y formula las PP en el vacío y tampoco en un sentido objetivo absoluto, porque “su control sobre sus

ciudadanos depende de varios factores que determinan qué son y qué no son dominios aceptables de la política pública. Estos factores incluyen las normas, valores, cultura, historia, tradiciones, constitución y sofisticación tecnológica de la nación” (Gupta, 2011, p. 2). Y ese involucramiento gubernamental en la vida de la gente está influenciado por la tecnología.

Sin embargo, hay una tendencia, advierte Peters (2018, p.1), a pensar que la formulación es algo casual y hasta aleatorio; cuando es indispensable que las PP resulten de un cuidadoso diseño de estrategias, tendiente a responder un problema público. Por consiguiente, el diseño no es algo accesorio, en particular por la creciente complejidad, el aumento de los problemas perversos y la globalización, que abordo en secciones posteriores.

Se tiene claro que “...es importante distinguir los esfuerzos conscientes en el diseño de las formas menos conscientes de diseño” y reconocer que “... el más importante elemento de la definición es el énfasis sobre el pensamiento y la acción conscientes en el desarrollo de las políticas” (Peters, 2018, pp. 4-5), porque el diseño es acerca de escoger formas de intervención para realizar acciones. Ello se complementa con la idea de Howlett (citado por Peters, 2018, p. 5) cuando afirma que se trata del “... intento deliberado y consciente para definir objetivos de política y conectarlos a instrumentos o herramientas esperadas para percatarse de las objeciones”

Lo relativo al diseño y co-diseño (agrega Peters [2018, p. 8] que también se trata de rediseño), como en general sobre las PP y la sociedad, hoy está permeado por la IA y el desarrollo de la ciencia de datos. Las consecuencias de estas cuestiones sobre el proceso y análisis de las políticas inciden en prácticamente todos los aspectos, desde la identificación de problemas, el mapeo de discursos (Newman & Mintrom, 2023), hasta el uso de enfoques basados en datos analizados por IA para la toma de decisiones y la formulación de las políticas (Goyal & Shekhawat, 2022). Pero también en la definición de la agenda y la evaluación de políticas (Valle-Cruz et al, 2020).

Pero antes se requiere considerar los valores que importan a la ciudadanía, porque existe una estrecha relación entre valores, principios y diseño, lo cual tiende a generar conflictos, por la diversidad de percepciones y criterios sobre la política; mientras que a nivel de especialistas en formulación hay paradigmas que inciden en el diseño y, en general, en el ciclo de PP, que inicia con la construcción social de los problemas (Peters, 2018, p. 11).

Hay que considerar la diferencia entre diseño de política y diseño de programa. Se trata de cuestiones distintas, que muchas veces tienden a ser tratados como similares, cuando el primero es común que esté inserto en una política, o se deriva de esta, por su especificidad (Peters, 2018, p. 13). A esto se suma la diferencia entre el proceso de diseño y el diseño del contenido de políticas; el primero relacionado con la selección de elementos e instrumentos y el segundo corresponde a la sustancia y contenido de la política (Siddiki & Curley, 2022, p. 118).

Siddiki y Curley (2022, p. 121) anotan que el diseño de políticas enfatiza "...la complejidad del diseño del proceso contextualizado al explorar factores que motivaron las decisiones de diferentes diseños", teniendo en cuenta que "...el pensamiento del diseño cambia [la] investigación para enfatizar el acto de diseñar o más bien desarrollos 'tipos ideales' de políticas diseñadas para abordar cuestiones de política -en ausencia del entorno contextualizado".

Peters (2018, pp. 16-18) agrega que hay diversidad de diseños, productos de distintas ideas y enfoques, por lo que ha ido en aumento la tesis de formular PP basado en evidencia; pero también hay diseños por transferencia, por innovación, accidentes y experimentales. Pero no se puede obviar la existencia de "no diseños" de políticas, que emergen de un proceso que carece de diseño, ausencia de la mayoría de los elementos de una estrategia, y contrasten con la concepción de "diseño total" (Peters, 2018, p. 19).

Se menciona como ejemplo el modelo de diseño Linder-Peters, que se basa en cuatro elementos: entender la causalidad; comprender los instrumentos

disponibles para atender el problema; comprensión explícita de los valores; y planeación de la intervención (Peters, 2018, p. 21). Lo que evidencia que no es simplemente identificar una situación, problematizarla y a partir de ello formular una política. Es necesario entender contexto y entorno de la situación y de las acciones (o no acciones) a adoptar.

Por eso, Steenhuisen (2014, p. 4) señala la necesidad de tener en cuenta la intención, el tipo de cambio a obtener, la complejidad e incertidumbre, el proceso de diseño, el conocimiento disponible, el tipo de intervención, la implementación y la meta-diseño; porque hay que dar respuesta a algunos cuestionamientos, como: ¿es posible el diseño de política? ¿Es el diseño de políticas lo opuesto a salir del paso? ¿Es el diseño de políticas guiado por objetivos? ¿Es el diseño de políticas excepcionalmente complejo? Se suman otras preguntas: ¿quiénes son los diseñadores de políticas? ¿Quién hace el buen diseño de política? ¿Cómo organizarse para el diseño de políticas?

Hay aportes relevantes en materia de la identificación de "regímenes de políticas", "nuevos arreglos de gobernanza", mezclas de instrumentos y diseños de mezclas que contribuyen a mejorar el diseño de las PP. Ello ha dado paso a la identificación del principio del diseño, que Howlett y Rayner (2007, p. 4) resumen en los siguientes:

- i. considerar el rango completo de instrumentos disponibles;
- ii. emplear una mezcla de instrumentos cuidadosamente seleccionados para crear interacciones positivas y responder a contextos particulares de cada sector;
- iii. hacer más con menos, considerando incentivos basados en instrumentos y políticas que puedan emplear terceras partes para alcanzar los compromisos; y
- iv. no sobrecargar los instrumentos procedimentales, como instrumentos de información, y técnicas de administración de redes.

No hay que perder de vista, como se deriva de lo reseñado en este artículo, que las PP resultan de los esfuerzos gubernamentales para alterar aspectos de su conducta y de la social para lograr algunos fines o propósitos y avanzar en objetivos y medios (Howlett, 2014, p. 188), porque es una cuestión deliberada e intencional de los gobiernos (Howlett et al, 2015). Por eso una administración gubernamental puede atender un problema de una forma y la siguiente cambiar el enfoque y el diseño, dando lugar a otra forma de abordar las situaciones. De ahí la importancia de reconocer el diseño que se hace de las políticas.

Con la complejidad, a la que me refiero más adelante, el diseño en sus distintos ámbitos adquiere mayor relevancia, sobre todo cuando hay nuevos arreglos de gobernanza y gobernabilidad, la globalización tiene efectos diversos y hay más estilos para la formulación de las PP. Sobre los viejos y nuevos diseños véase el planteamiento de M. Howlett (2014; también Howlett et al, 2015). Por eso, a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre gobernanza, cuando se le vincula a PP es necesario atender aspectos propios de situaciones enigmáticas, de empoderamiento y participaciones de múltiples actores heterogéneos, y lo relativo a la estructuración de los problemas (cfr. Hoppe, 2011).

Sobre el co-diseño, Deserti, Rizzo y Smallman (2020) argumentan, en referencia a políticas relacionadas con energía nuclear, vacunación y cambio climático en materia de desarrollo urbano, que es necesario experimentar con modelos de co-diseño. Estos se relacionan con procesos de co-creación y resultan de un distinto conjunto de principios y prácticas para entender los problemas (Blomkamp, 2018). Este tipo de mecanismos buscan confrontar la complejidad y los problemas perversos (Deserti et al, 2020, pp. 137-138). Deserti et al (2020, p. 138) consideran que la actitud hacia el diseño de políticas, como ocurre en el caso de diseños de objetos complejos, "...puede oscilar fácilmente entre el difícil intento de aceptar la complejidad y afrontarla y la tentación de volver a la

simplificación draconiana sugerida por la formulación de políticas desde arriba".

Este mecanismo de co-diseño puede ser útil cuando hay problemas de coordinación interagencial y se requiere la convergencia de capacidades de distintas agencias (Pérez et al, 2022).

2.3. Políticas públicas y problemas perversos

En 1973, Rittel y Weber reconocieron la existencia de los problemas perversos, a partir de la idea de que la planificación enfrenta situaciones que son retorcidas, porque están mal definidas y son dependientes de juicios políticos elusivos, que dificultan su resolución. Es decir, son problemas que carecen de rasgos clarificadores, a pesar de que incluyen todos los aspectos de ser objeto de una PP, ya se trate, según los autores, de la ubicación de una autopista, el adjunto de tasas impositivas, la modificación de planes de estudio o el combate del crimen (Rittel & Weber, 1973, p. 160).

Por eso, Durant y Legge (2006, p. 310) argumenta que su definición y solución son inciertas y controversiales, pues están relacionados con otros problemas; así como con redes, asuntos de gobernanza y gobierno (cfr. Georgiadou & Reckien, 2018; Hayden & Jenkins, 2014; Head, 2022; Lagreid & Rikkja, 2015; y Rocan, 2018). Sin obviar la cuestión de la relación/asociación entre ciudadanía y Estado (Piana & Cruz, 2017). Mientras que Alford y Head (2017, pp. 397-398) advierten que se ha hecho un mal uso del concepto, por lo que se requiere más atención a esta cuestión.

Rittle y Weber (1973, p. 107) consideran que este tipo de situaciones resultan de los siguientes factores: i) problemas pobremente identificados y escaso alcance; ii) problemas que pueden estar constantemente cambiando; iii) soluciones que atienden los síntomas y no las causas subyacentes; iv) desacuerdos entre población, que hace inviables las soluciones; v) débil base de conocimiento, o fragmentado o cuestionado; y vi) algunas soluciones pueden requerir cambios de actitudes y conductas; pero con pocos incentivos para

hacer los ajustes. Es decir, son problemas sin solución obvia y con un involucramiento de múltiples actores y desacuerdos entre partes interesadas (Ferlie et al, 2011, p. 308; Lagreid & Rykkja, 2015, p. 476).

Una característica de este tipo de problema es la incertidumbre, que se une a la complejidad y a la divergencia de las situaciones (Head, 2008, p. 104). Esto hace que cuando se adoptan políticas para su atención, estas generen controversias, fallan en lograr sus metas, causan efectos inesperados o dificultan la coordinación y el seguimiento (Head, 2008, p.103).

Para atender esos problemas y contribuir a su solución se requieren acciones adicionales a las propias de la formulación de PP en otros escenarios. Al respecto Head (2008, p. 106) advierte que se requiere:

...comprender las perspectivas de las partes clave interesadas, las bases de conocimiento disponibles, el grado de acuerdo sobre objetivos generales y desarrollar perspectivas de expectativas compartidas, lo que puede proporcionar una base sólida para considerar cómo deberían tomarse las futuras decisiones. Estos procesos pueden ayudar a abordar las inseguridades que surgen de la incertidumbre, la complejidad y la divergencia.

Por ello, Head (2008, pp. 108-109; 2022, pp. 32-33) propone como procesos e ideas para enfrentar los problemas perversos, las siguientes acciones:

- i.** Habilidad para trabajar a través de las fronteras de las agencias;
- ii.** Reconocer el marco de responsabilidad apropiado;
- iii.** Vincular efectivamente a las partes interesadas y ciudadanía en entender el problema e identificar posibles soluciones;
- iv.** Desarrollar habilidades centrales y en comunicación, pensar en un cuadro grande e influenciar las habilidades para trabajar cooperativamente;

- v.** Un mejor entendimiento de los cambios conductuales por los decisores de política;
- vi.** Enfoque y estrategia comprehensiva; y
- vii.** Tolerar la incertidumbre y aceptar la necesidad por un enfoque de largo plazo.

Otra vía que se ha utilizado para confrontar esta situación ha sido el pasar de las jerarquías a las redes; al mismo tiempo que destacan tres tendencias: tecnologías de información y comunicación transorganizacionales(ahorase suma la IA); aprendizaje interorganizacional; y cambio de gerencia vertical al liderazgo lateral (Ferlie et al, 2011, p. 307). También podría ser de ayuda pensar en términos de una estrella de mar, en lugar de una araña; porque hay ejemplos de organizaciones que logran alcanzar objetivos sin una cabeza o centro de decisiones (Brafman & Becstrom, 2006). Mientras que Zeigremann y Ettelt (2023) agregan que se requieren replantear aspectos de situaciones y actividades transfronterizas, vínculos entre políticas, política y ciencia para resolverlos.

Sin duda este tipo de problemas se tornarán más comunes y con mayores efectos por la complejidad y de procesos y las crisis, a lo que aludo en una sección posterior. Mientras no se entienda la complejidad, sobre todo la generada por la pandemia, hay tareas pendientes (Head, 2022).

3. Análisis de políticas públicas: Un mecanismo clave

De acuerdo con Fontaine (2015, p. 2) el APP se tornó en un “ejercicio imprescindible” que contribuye a la toma de decisiones y al conjunto de proceso relacionados con la acción estatal, porque dota a “...los gestores y ejecutores de las políticas con elementos de juicios para tomar decisiones idóneas, dar un seguimiento a su ejecución y eventualmente evaluar sus impactos”. Es una actividad social y política que “va más allá de la toma de decisiones individual”, “conciérne a las vidas y bienestar de un número de nuestros compatriotas”; “el proceso y resultados del AP usualmente involucra otros

profesionales y partes interesadas: es a menudo hecho en equipos”; y “la audiencia incluirá diversos subgrupos de apoyadores y oponentes políticamente sintonizados de su trabajo” (Bardach, 2005, p. xiii).

En ese sentido el análisis debe tener en cuenta tres preguntas básicas de naturaleza ontológica, epistemológica y metodológica. La primera versa sobre la naturaleza de lo real y de lo sustancioso o relativo; la segunda corresponde a la interpretación del mundo y las creencias; y la última sobre la forma de conocer la realidad (Fontaine, 2015, p. 12). Esto es fundamental, porque la realidad hay que construirla y se observa a través de hechos sociales, como lo advierte el constructivismo -uno de los cuatro paradigmas más conocidos, los otros tres son: positivismo, pospositivismo y teoría crítica-. Por eso es necesario reconocer las dinámicas que intervienen y condicionan la construcción de la realidad social que da lugar a la PP, para poder hacer el estudio de estas.

Gupta (2011, pp. 4-5) considera que el análisis comienza con la observación del mundo real, la recolección de datos relevantes, lo cual normalmente ocurre hacia el final del periodo de la política, teniendo en cuenta su formulación -momento en el cual se recolectan datos sobre la situación actual y se establecen los planes para cerrar brechas y adoptar estrategias, para luego desarrollar un modelo para el análisis. El modelo, como ya se ha mencionado, es “... una versión a escala de la compleja realidad que nos permite probar nuestras hipótesis considerando causas y efectos” (Gupta, 2011, p. 5).

Bardach (2005) identifica ocho pasos para el realizar el análisis: i) definir el problema; ii) ensamblar alguna evidencia; iii) construir las alternativas; iv) seleccionar el criterio; v) proyectar las consecuencias; vi) confrontar los trade-off (intercambios); vii) decidir; y viii) contar su historia.

El problema es que muchos de los enfoques teóricos predominantes en el APP, y en general en la Administración Pública, suponen que la realidad está dada. Entonces no es cuestión solo del enfoque teórico; siendo los principales: elección

pública, análisis y desarrollo institucional, análisis de coaliciones promotoras, análisis de referenciales globales-sectoriales y análisis deliberativo (Fontaine, 2015, pp. 15-16), sino del paradigma y cosmovisión que reconozca la construcción social de los procesos. Sobre este último aspecto es necesario consultar dos textos básicos, los de Berger y Luckman (1991) y Searle (1995).

Sin embargo, es recomendable contextualizar esos argumentos a partir de las ideas de N. Luhmann (1998) sobre los sistemas sociales, que busca unificar significados y niveles de análisis, conectando interacciones, organizaciones y sociedades, entendiendo estas como un “sistema social global” (Luhmann, 1998, pp. 27-29). Ello es relevante porque ese sistema social constituye el entorno de los sistemas parciales (Luhmann, 1998, pp. 31-32), en donde se ubican los procesos de políticas públicas.

En materia de APP hay dos consideraciones básicas: determinación de la política: cómo es formulada, por qué, cuándo y por quién; y el contenido de la política: relación entre políticas y consideraciones teóricas, a lo cual se suma el seguimiento y evaluación (Parsons, 2001, p. 55). Ello se relaciona con la determinación de los problemas y la construcción de las agendas públicas y de gobierno. De acuerdo con Birkland (2011, p. 200) el proceso de establecimiento de la agenda consiste en cómo los problemas y alternativas de solución ganan o pierden atención pública y de la élite, logrando ingresar en las distintas agendas. Entre ellas las de decisión, institucional sistémica y universal -“...lista de todas las posibles ideas que podrían alguna vez ser avanzadas en cualquier sociedad”- (Birkland, 2011, p. 202).

3.1. Complejidad de los procesos y crisis

Como advierte Subirats (prólogo de Fontaine, 2015, p. xi) la acción gubernamental se ha tornado más compleja, por el trasvase de competencias a escala supraestatal y aumento del protagonismo de los agentes no estatales, introduciendo nuevas variables en el análisis y dando paso a “...una notable confusión

sobre cómo afrontar la mezcla de complejidad y la falta de acomodo al nuevo escenario de las respuestas convencionales. Una complejidad derivada de una creciente heterogeneidad social que rompe con los parámetros tradicionales” (Fontaine, 2015, p. xi).

Por eso es un error insistir en la simplificación del APP y en la persistencia del uso de conceptos y premisas propias del siglo pasado. Distinto es el uso de modelos, mapas, ideas y otras herramientas que a través de la sistematización y simplificación ayuden a comprenderlo (Parsons, 2001, p. 57-58); lo cual no es simplificar la realidad, sino sistematizar los hechos y datos para lograr una aproximación.

Esa complejidad también es producto del aumento del conocimiento, que no reduce las incertezas, más bien las aumenta, dando paso a complejidad, pluralidad de visiones y heterogeneidad de intereses, sumado al aumento en el número de actores y el carácter multinivel de los procesos y la toma de decisiones, obligando a mejorar “la caja de herramientas” (prólogo Fontaine, 2015, p. xiii). No se trata solo de repensar los constructos y los factores que inciden en la toma de decisiones y la formulación de PP, sino en la metodología y métodos para el análisis.

Los procesos se tornan más complejos en situaciones de crisis. Pero las coyunturas críticas no son fáciles de definir e identificar. ¿Cómo saber que se está en una situación de crisis o más bien se trata de una coyuntura de ajuste ante ciertos eventos endógenos o exógenos, que el sistema es capaz de administrar? O ¿cómo determinar si se está al inicio de la fase de crisis o esta se ha percibido cuando las consecuencias son irreversibles? En ese sentido, Diamond (2020, p. 19) considera que las crisis se definen de distintas formas, frecuencias, duración y niveles de impacto.

Resultando lo más evidente que estas “... suelen ser la culminación de una serie de cambios evolutivos que se prolongan durante muchos años”, y que la crisis es “...el reconocimiento súbito de presiones que se han ido acumulando durante largo tiempo o en una actuación súbita sobre ellas” (Diamond, 2020, p. 20). Por ende, tiende a reconocerse que se está en una

situación de crisis cuando hay un punto de inflexión manifiesto, que resulta en “...la diferencia existente entre las condiciones que se observaban antes y después de dicho momento” y permite reconocer tal diferencia es mucho mayor a la existente en la mayoría de los momentos precedentes y posteriores (Diamond, 2020. P. 17).

La cuestión es reconocer cuando se está en un escenario de crisis y en cuál fase. Sobre la situación de las PP, Canales (2013, p. 56) considera que “Estamos inmersos, como es sabido, en una situación profunda y estructural de crisis, que es compleja y polifacética. No es solo una crisis económica, sino también social, política, cultural, institucional, ecológica y de valores”. Las corrientes imperantes hoy son el individualismo político, darwinismo social, economicismo ultraliberal, consumismo desmedido, degradación medioambiental, falta de buen gobierno y de transparencia, corrupción política y administrativa, y un extenso etcétera. Ello tiene lugar en un contexto de globalización y competitividad, por la deslocalización, precarización de empleos y salarios, economía y sociedad del conocimiento, crisis del sistema político clásico que tiene efectos plurales.

Ello ha colocado al Estado liberal de derecho, típico del sistema internacional westfaliano, en una situación crítica, incidiendo en el modelo de Estado-nación, insertándolo, por influencia de la globalización -ver sección siguiente- en un escenario en el que ya la agencia estatal no es la única y en muchos casos la principal, por lo que el Estado interactúa con agencias no estatales, instituciones y élites de muy distinta naturaleza, legales e ilegales, legítimas e ilegítimas (cfr. Canales, 2013, p. 56; Arenas-Piedrahita, 2016). Pero junto con la crisis del Estado, tiene lugar la del sistema democrático (Arenas-Piedrahita, 2016; Facchini & Melki, 2019).

Desde esa perspectiva no se trata solo de una crisis de la agencia estatal, sino de los modelos clásicos de gobierno, de partidos políticos, que enfrentan, cada vez más, diversas demandas de una sociedad crecientemente heterogénea. Es decir, se trata de crisis

simultáneas y múltiples que se caracteriza por “...una debilidad, una desorientación, y un cuestionamiento, no solo del sector público, sino también y sobre todo del Estado, y de sus instituciones en el seno del sistema político” (Canales, 2013, p. 60). Pero que coincide con cambios arquitectónicos en el sistema y las relaciones internacionales (cfr. Murillo, 2018).

Es un escenario de crisis holística, que amenaza al Estado y a la democracia, que como sistema de delegación de representación y toma de decisiones, complementado con cuerpos especializados para esas decisiones, tiene efectos directos sobre la formulación de PP (Facchini & Melki, 2019). Porque si las políticas buscan atender las demandas de la ciudadanía y de la sociedad en general, y los políticos y tomadores de decisiones fallan en una adecuada interpretación de las necesidades -lo cual se suma a la interpretación sesgada de los intereses individuales y colectivos- resulta insuficiente para resolver los problemas sociales (Facchini & Melki, 2019, p. 202).

3.2. Globalización y transformación de fronteras estatales

La globalización se ha acelerado en las últimas décadas, incidiendo en la gestión de lo público por parte de los gobiernos y obligando a atender un mayor número de variables y factores intervinientes en la toma de decisiones sobre PP. A esto se suma una mayor porosidad de las fronteras estatales, en comparación con los Estados de mediados del siglo XX, que tenían capacidad para controlar la mayor parte de los flujos transfronterizos. Sobre el primer tema hay mucha literatura que adopta distintos puntos de partida y criterios para caracterizar este fenómeno; pero hasta el origen del concepto es cuestionado y por eso se argumenta si ¿la globalización puede ser revertida y los flujos globales interrumpidos (Ferguson & Mansbach, 2012, pp. 1-2).

Me inclino más por considerar la globalización como un fenómeno que inició hace bastantes centurias y se ha ido acelerando en distintos momentos a lo largo de la historia universal y de las relaciones internacionales.

En contraposición a quienes consideran que es un fenómeno propio del siglo XX, que lo conciben más, como (Held et al, 2002, p. xxx), “...la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual”.

Precisamente son estos autores (Held et al, 2002) quienes ubican el origen de la globalización milenios atrás y lo conciben como un proceso histórico y no como una situación particular o un estado final (Held et al, 2002, p. xlii), que carece de una única dirección o como una condición ideal (mercados globales) (Held et al, p. xliii). Por eso la definen como un proceso que engloba transformación en la organización y sus dinámicas.

Ello hace que carezca de una lógica de desarrollo lineal o prefigure una sociedad mundial, interconecta sistemas nacionales y una integración global, con un alcance espacial y densidad de vínculos a escala planetaria, resultado de “...un proceso de ‘estructuración’, en cuanto a que es producto tanto de las acciones individuales de incontables actores e instituciones en todo el globo, como de las acciones acumulativas entre ellas” (Held et al, 2002, p. lxiv).

Pero hasta las instituciones de la globalización y globalizadoras confrontan desafíos, originados en las economías emergentes, los descontentos, el crecimiento de los procesos locales, la dominación de foros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la necesidad de revisar y revigorizar los roles de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales (Ferguson & Mansbach, 2012, pp. 78-79).

Por eso, Sassen (2013, p.19) alude a que el mundo, y en particular el Estado, y la humanidad atraviesa una época de transformación que muestra una gran fuerza y que aún no alcanzado su clímax, incidiendo en la “arquitectura del Estado-nación”, aunque es el espacio nacional en donde, continúa manifestándose en pleno la formalización y la institucionalización de los procesos, por lo que “[la]

capacidad transformadora que hoy exhibe la dinámica de la globalización supone una imbricación con lo nacional”, haciendo que la “...globalización transcurra dentro del ámbito nacional” (Sassen, 2013, p. 19); por lo que es en lo doméstico en donde “...se están construyendo los significados más complejos de lo global” (Sassen, 2013, pp. 19-20).

Por ello, al analizar las PP, en el complejo escenario de esta centuria, es necesario reconocer los profundos cambios que existen en la relación entre territorio, autoridad y derechos (Sassen, 2013, pp. 23) que caracterizan al Estado moderno y al posmoderno. Pero que también se manifiesta en los distintos tipos de Estados que existen hoy, incluyendo los desestructurados, frágiles, fracasados y nuevos (Murillo, 2018, p. 285).

Hay que tener en cuenta que las transformaciones y las nuevas condiciones que se generan producen una combinación de dinámicas que da a lugar a “...una nueva lógica organizadora [que] es un elemento constitutivo de determinados reordenamientos fundacionales que se dan en el seno del Estado” (Sassen, 2013, p. 39). Lo cual incide en la gestión de lo público y en la formulación de las PP. Así se alude a un cambio de la concepción clásica del Estado westfaliano a uno poswestfaliano, que coincide con una nueva arquitectura del sistema internacional (Murillo, 2018). Tal era poswestfaliana genera una sociedad internacional de carácter global, muy diferente al siglo pasado, debilitando algunos de los elementos centrales del Estado westfaliano (Piana & Cruz, 2017, p. 148). En resumen, la globalización afectó la concepción del Estado, pues redimensionó los referentes tradicionales de tiempo y territorio (González, 2010, p. 90).

Como también dio lugar a un “gobierno multinivel” que provoca que en materia de políticas los resultados dependen de las acciones y decisiones de distintos actores, nacionales, regionales y locales, y de los ámbitos de proximidad más directos, con un aspecto por considerar: “...muchas veces resulta imposible identificar a los autores

concretos de las decisiones, lo que evidentemente tiene consecuencias, en ocasiones devastadoras, sobre los circuitos de responsabilidad política” (Dente & Subirats, 2014, p. 46).

Entonces es indispensable rechazar el supuesto según el cual la globalización es un fenómeno “objetivo” de naturaleza económica, porque es también una ideología. Así la ideología de la globalización comporta una pérdida de bipolaridad grávida de consecuencias bajo el aspecto ético: “quien se oponga/ acepte será bueno/malo” (Piana & Cruz, 2017, p. 158). Pero como se indicó, de igual forma es un proceso que referencia “...un conjunto de sucesos que se generan a partir de interacciones transnacionales” (Piana & Cruz, 2017, p. 158). Ello hace que sea un fenómeno difícil de conceptualizar, porque sus efectos son significativos, al extremo que “...el Estado ya no actúa por el Estado mismo, sino a partir de un complejo conglomerado de relaciones políticas en el que actúan e interactúan más que Estados” (González, 2010, p. 103), impactando a la agencia estatal.

Sin embargo, el fenómeno es crucial al debate político y académico contemporáneo, pues incorpora dinámicas de diversa naturaleza, haciéndola un “fenómeno políticamente cuestionado” que da lugar a luchas, desacuerdos, fortalecimientos de movimientos globalizadores, al igual que nacionalistas y populistas, al mismo tiempo que rupturas espaciales y temporales; ello porque contiene efectos para virtualmente todas las facetas de la vida humana y demanda el repensar cuestiones claves de la teoría política normativa (Scheuerman, 2023). Y esto repercute en la teoría de la administración pública.

Esos cambios han conducido a una mayor porosidad de las frontera doméstico-internacional y una fragmenintegración de los procesos y dinámicas en el eje local-global (Murillo, 2018, p. 255). Así se generan cambios en los límites estatales y nuevos espacios políticos (Murillo, 2018, p. 297). Por lo que Held et al argumentan que hay una percepción común de que: “... el mundo se está moldeando rápidamente hasta convertirse en un espacio social compartido

por fuerzas económicas y tecnológicas y de que los desarrollos en una región del mundo pueden tener profundas consecuencias [...] en el otro extremo del planeta” (2002, p. xxix).

Tales transformaciones afectan las dos principales políticas públicas externas del Estado (la exterior y la militar), lo cual incide en la concepción de la seguridad (nacional, externa e internacional) y sus dimensiones (societal, ontológica, humana, ambiental, poshumana y común, entre otras) (Murillo, 2022). Y como uno de los puntos de partida de los gobiernos para formular sus PP es la concepción de la identidad estatal y su rol como agente en un sistema global, esos cambios deben ser considerados como parte de las nuevas tendencias en el diseño y co-diseño de las PP.

4. Consideraciones finales

Las PP han adquirido mayor complejidad, producto del conocimiento que se ha generado sobre ellas, nuevos métodos y técnicas (cajas de herramientas) para su análisis; pero sobre todo por los cambios en la naturaleza y dinámica de la agencia estatal, sumado a la globalización, la creciente data disponible y su administración por los sistemas informáticos y, más recientemente, por la IA. Ello obliga a repensar el constructo y su interacción con entorno, contexto, multiplicidad de actores y diversidad de problemas. Las demandas se han reconfigurado y los problemas se han profundizado y diferenciado.

Este trabajo no busca llegar a conclusiones, sino a identificar los conceptos claves y los factores y condiciones que les afectan directamente. Es un punto de partida para las siguientes fases de la investigación. Pero también busca servir de punto de referencia a para personas estudiosas de las políticas, ofreciendo una amplia lista de textos que pueden ser consultados para ahondar sobre los tópicos aquí abordados.

Hay mucho por hacer para avanzar con el análisis de las tendencias en la formulación de políticas públicas. Por ahora, el artículo aporta una aproximación bibliográfica.

Reconocimientos

Este artículo se enmarca dentro del proyecto “C3280 - Diseño de Políticas Públicas en Contextos Complejos: El caso de Costa Rica” inscrito en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Alford, J., & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Arenas-Piedrahita, A. (2016). Crisis del estado democrático: un acercamiento teórico y ético. *Revista Educación y Desarrollo Social*. 10(1), 214-229. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/reds/article/view/1456/1206>
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2nd ed.). CQ Press.
- Baumgartner, F., Jones, B., & Mortensen, P. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 59-103). Westview Press.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1991). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (4th ed). Routledge.
- Blomkamp, E. (2018). The Promise of Co-Design for Public Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729-743. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310>
- Brafman, O. & Beckstrom, R. (2006). *The Starfish and the Spider. The unstoppable power of leaderless organizations*. Portfolio.

- Canales, J. (2013). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempo de crisis. Barataria. *Revista Castellano-Manchego de Ciencias Sociales*, 15, 55-72. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i15.83>
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Deserti, A., Rizzo, F., & Smallman, M. (2020). Experimenting with co-design in STI policy making. *Policy Design and Practice*, 3(2), 135-149. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1764692>
- Diamond, J. (2020). *Crisis. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Debate.
- Durant, R., & Legge, J. (2006). "Wicked Problems", public policy, and administrative theory. Lesson from the GM food regulatory arena. *Administration and Society*, 38(3), 309-304. <https://doi.org/10.1177/0095399706289713>
- Facchini, F., & Melki, M. (2019). The Democratic Crisis and the Knowledge Problem. *Politics & Policy*, 47(6): 1022-1038. <https://doi.org/10.1111/polp.12330>
- Ferguson, Y., & Mansbach, R. (2012). *Globalization: The Return of Borders to a Borderless World?* Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203121382>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public Policy Networks and 'Wicked Problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Siglo XXI Editores; Anthropos Editorial; Flacso Ecuador.
- Georgiadou, Y. & Reckien, D. (2018). Geo-Information Tools, Governance, and Wicked Policy Problems. *International Journal of Geo-Information*, 7(21); <https://doi.org/10.3390/ijgi7010021>
- González, P. (2010). El Estado y la globalización ante la nueva crisis internacional. *Política y Cultura*, 34, 89-106. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26715367005>
- Goyal, H., & Shekhawat, S. (2022). Applications of Data Science and Artificial Intelligence in Public Policy. *AIMS International Journal of Management*, 16(3), 165-177. <https://research.proxyucl.elogim.com/c/gzhpvu/viewer/pdf/ke22xgfy5?route=details>
- Gupta, D. (2011). *Analyzing Public Policy. Concepts, Tools, and Techniques* (2nd ed). CQ Press.
- Hayden, C., & Jenkins, C. (2014). 'Troubled families' programme in England: 'wicked problem' and policy-based evidence. *Policy Studies*, 35(6), 631-649. <https://doi.org/10.1080/01442872.2014.971732>
- Head, B. (2008). *Wicked problems in Public policy. Public policy*, 3 (2), 101-118. https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy
- Head, B. (2022). *Wicked problems in Public policy. Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford.
- Hoppe, R. (2011). *The governance of problems. Puzzling, powering, and participation*. Policy Press.
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Science*, 47, 187-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Desing principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, M., Mukherjee, I. & Woo, J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291-311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Ingram, H., & Schneider, L. (2005). Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. In A. Scheneider & H. Ingram (Eds.). *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (pp. 1-33). State University of New York Press.
- Innes, J. & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Lagreid, P. & Rykkja, L. (2015). Organizing for "wicked problems" -Analyzing coordination arrangements in two policy areas. Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475-493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>

- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel.
- Miller, G. (2018). Reflections on constructing social problems. *Societámutamentopolítica*, 9(19): 81-97. <https://oajournals.fupress.net/index.php/smp/article/view/10571>
- Murillo, C. (2018). *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*. Universidad Nacional
- Murillo, C. (2022). *Seguridad en el siglo XXI. Retos y desafíos en un sistema internacional transformado*. Universidad Nacional.
- Newman, J. & Mintrom, M. (2023). Mapping the discourse on evidence-based policy, artificial intelligence, and the ethical practice of policy analysis. *Journal of European Public Policy*, 30(9), 1839-1859. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2193223>
- Parsons, W. (2001). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.
- Perez, R., Ng, A., & Tiglaio, N. (2022). Enhancing policy capacity through Co-design: the case of local public transportation in the Phillipines. *Policy Design and Practice*, 5(1): 103-121. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1930689>
- Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Elgaronline. <https://doi.org/10.4337/9781786431356.00006>
- Piana, R., & Cruz, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*, 3, 145-173. <https://doi.org/10.21789/25007807.1240>
- Rittel, H., & Weber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rizzi, A. (2024a, enero 19). Davos se prepara para una nueva época de la economía mundial. *El País*. <https://elpais.com/economia/2024-01-19/davos-se-prepara-para-una-nueva-epoca-para-la-economia-mundial.html#?rel=mas>
- Rizzi, A. (2024b, enero 18). La promesa y los riesgos de la IA encandilan e inquietan en Davos. *El País*. https://elpais.com/tecnologia/2024-01-18/la-promesa-y-los-riesgos-de-la-ia-encandilan-e-inquietan-en-davos.html#?rel=mas_sumario
- Rocan, C. (2018). Wicked policy problems and collaborative governance. *Optimum Online*, 48 (2), 88-93. <http://optimumonline.ca/pdf/48-2/Rocan.pdf>
- Sabatier, P. (1999). The Need for Better Theories. In P. Sabatier. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 3-17). Westview Press.
- Sassen, S. (2013). *Territorio, autoridad y derechos*. De los ensambles medievales a los ensambles globales (3ª reimpression). Katz.
- Scheuerman, W. (2023). *Globalization*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2023/entries/globalization/>
- Schneider, A., Ingram, H., & Deleon, P. (2014). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 105-149). Westview Press.
- Searle, J. (1995). *The construction of social reality*. The Free Press.
- Siddiki, S., & Curley, C. (2022). Conceptualising policy design in the policy process. *Policy & Politics*, 50(1), 117-135. <https://doi.org/10.1332/030557321X16346727541396>
- Spector, M. (2019). Constructing Social Problems Forty Years Later. *The American Sociologist*, 50, 175-181. <https://doi.org/10.1007/s12108-018-9391-3>
- Steenhuisen, B. (2014). Policy design: who, what, how. *Annual Review of Policy Design*, 2(1), 1-10. <https://ojs.unbc.ca/index.php/design/issue/view/43>
- Valle-Cruz, D., Criado, J., Sandoval-Almazan, R., & Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37, 101509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Weible, C. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 3-21). Westview Press.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 25-58). Westview Press.
- Zeigermann, U., & Ettelt, S. (2023). Spanning the boundaries between policy, politics and science to solve wicked problem: policy pilots, deliberation for a and policy labs. *Sustainability Science*, 18, 809-821. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01187-y>



Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO RECAPITULATIVO

Los centros de formación técnica estatales de Chile: una política pública para el bien común

The state technical training centers of Chile: a public policy for the common good

Osvaldo Cifuentesⁱ

ⁱDepartamento de Política y Gobierno, Universidad Alberto Hurtado; y Departamento de Trayectorias Formativas, Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación, Santiago, Chile.

 osvaldo.cifuentes@mineduc.cl

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

Recibido: 04 de octubre, 2024 • Aceptado: 02 de diciembre, 2024 • Publicado: 20 de diciembre, 2024

Resumen: En Chile, el año 2016, se publica la ley N° 20.910, que crea quince Centros de Formación Técnica Estatales. Con esto, se busca intentar resolver una problemática histórica del país, la que guarda relación con la ausencia del Estado en la enseñanza técnica de nivel superior. Así, de manera progresiva, estos centros se comienzan a instalar en cada una de las regiones del país, buscando potenciar el desarrollo de los territorios y entregar educación pública de calidad. Ante esto, la presente investigación tiene por objetivo analizar cómo ha sido el proceso de instalación de los Centros de Formación Técnica Estatales y cuáles han sido los impactos en los territorios. Posterior a la revisión de diversa documentación en la materia, se evidencia la evolución de los Centros de Formación Técnica Estatales, considerando sus inicios, su desarrollo y la situación actual. A su vez, se establecen sus fortalezas y debilidades, y también nociones de la valoración social hacia estas Instituciones de Educación Superior Técnico Profesional por parte de los actores clave del sistema. Además de todo lo anterior, se propone diferentes mejoras para el corto, mediano y largo plazo, que buscan, justamente, el fortalecimiento de todos los Centros de Formación Técnica Estatales.

Palabras clave: Instituciones de Educación Superior; Técnico Profesional; Territorio; Administración Pública; Estado

Abstract: In Chile, in 2016, Law N° 20.910 was published, which creates fifteen State Technical Training Centers. Its aim is to resolve a historical problem in the country, which is related to the absence of the State in higher level technical education. Progressively, these centers began to run in each of the regions of the country, seeking to enhance the development of the territories and provide quality public education. Given this, the objective of this research is to analyze the setting up process of the State Technical Training Centers the impact they have had on the territory. After reviewing various documentation on the subject, the evolution of the State Technical Training Centers is evident, considering their beginnings, their development and their current situation. Their strengths and weaknesses are established, as well as notions of the social value towards these Technical and Professional Higher Education Institutions by the key actors of the system. In addition to all the above, different improvements are proposed for the short, medium and long term, which seek, precisely, to strengthen all State Technical Training Centers.

Keywords: Higher Education Institutions; Professional Technician; Territory; Public Administration; State

1. Introducción

Dentro de la Administración del Estado, un área clave es la educación pública, puesto que, en todos sus niveles, representa una herramienta de movilidad y transformación social.

En específico, si se considera la educación superior, puede reconocerse el posicionamiento existente de la educación universitaria por sobre la educación técnico profesional de nivel superior, en circunstancias de que ésta última es la que tiene un vínculo mayor y permanente con el mundo del trabajo.

Así, en el marco de la educación técnico profesional de nivel superior, se vuelve interesante considerar a las instituciones de educación superior técnico profesional, como los son, por ejemplo, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

En sintonía con lo anterior, Chile es un caso representativo de América Latina, dado que cuenta con quince centros de formación técnica estatales (CFTE), uno por cada región en las que se divide territorialmente el país.

Según la ley N° 20.910, que crea quince centros de formación técnica estatales, estas entidades se definen como “instituciones de educación superior estatales, que tendrán por finalidad la formación de técnicos de nivel superior, con énfasis en la calidad de

la educación técnica y en mejorar su empleabilidad para que participen en el mundo del trabajo con trayectorias laborales de alta calificación, mejorando así su formación e inserción en el ámbito social y regional” (Ley 20.910, 2016, Artículo 3). De esta manera, puede tenerse una aproximación a la naturaleza y propósito de estas instituciones de educación superior técnico profesional, donde se destaca su carácter público y la conexión con las dimensiones laboral, social y regional.

Pues bien, luego de todo lo mencionado, cabe hacer presente que el objetivo de este artículo guarda relación con analizar cómo ha sido el proceso de instalación de los centros de formación técnica estatales y cuáles han sido los impactos en los territorios, obteniendo diversos resultados y hallazgos, además de la proposición de mejoras para el corto, mediano y largo plazo.

2. Metodología

El presente artículo corresponde a una investigación documental, entendida como “una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, en primera instancia, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico, en

segunda instancia” (Tancara, 1993, p.94). Esto, dado que se revisará documentación clave acerca de los centros de formación técnica estatales para obtener datos relevantes sobre su evolución en el tiempo.

Bajo el tipo de investigación documental, el enfoque será cualitativo, puesto que los diferentes elementos que se analicen darán cuenta de la realidad de este fenómeno que se constituye como una política pública educativa.

Particularmente, el alcance espacial de la investigación es nacional, ya que se estudiarán los quince centros de formación técnica estatales de Chile, que, justamente, están presentes en todas las regiones del país. A su vez, el alcance temporal de la investigación es de siete años, desde el 2016 al 2023, siendo el año en que surgieron estas instituciones hasta el año en que se tienen los datos más recientes.

3. Resultados

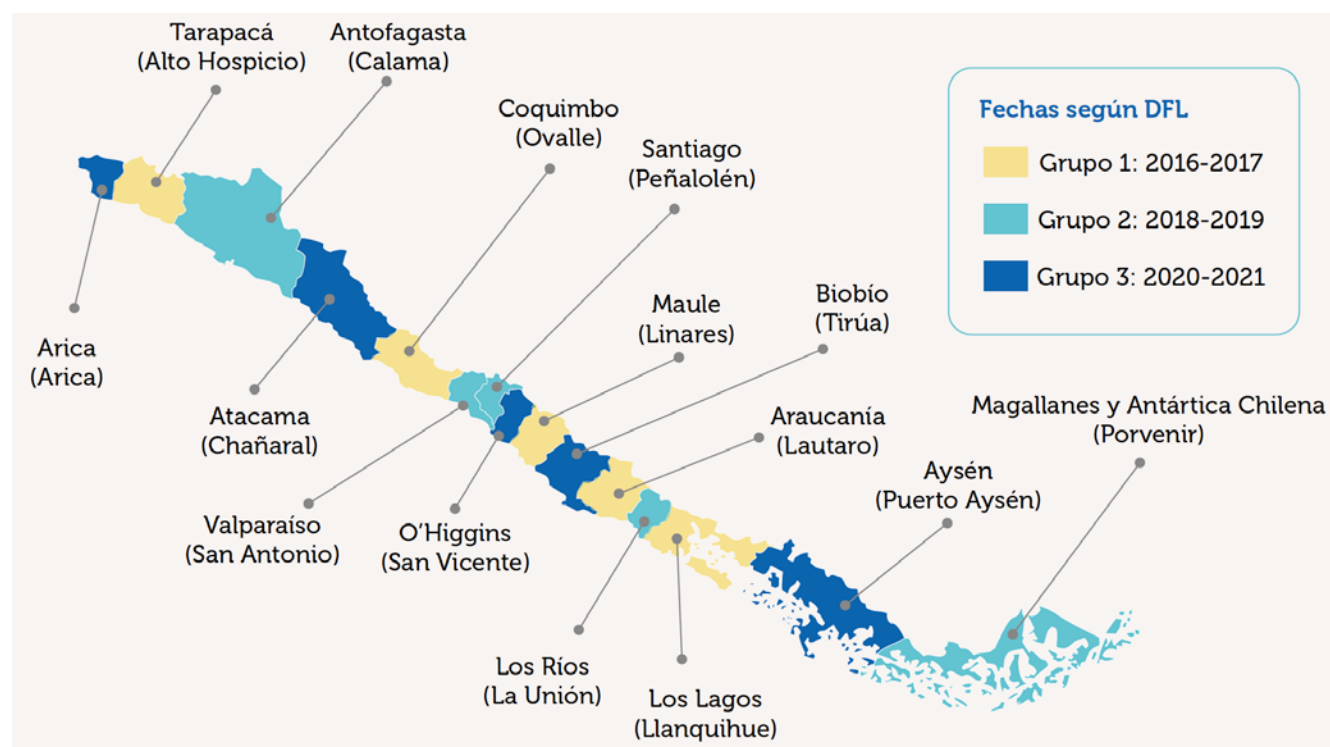
3.1. La Subsecretaría de Educación Superior de Chile y el surgimiento de los Centros de Formación Técnica Estatales

Para conocer acerca de los centros de formación técnica estatales, es esencial conocer la institución pública que los impulsó. Es así como se recurre a la Subsecretaría de Educación Superior, entidad que es parte del Ministerio de Educación de Chile.

La Subsecretaría de Educación Superior “es un órgano colaborador del Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior, especialmente en materias destinadas a su desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento

Figura 1.

Distribución de CFTE por grupo de instalación



Fuente: Tomado de Plan de Fortalecimiento para los Centros de Formación Técnica Estatales (período 2022-2026), por Subsecretaría de Educación Superior, 2022.

continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional” (Subsecretaría de Educación Superior, 2024). En este sentido, se logra entender el rol crucial que juega esta Subsecretaría en los procesos de políticas públicas en el ámbito de la educación superior.

En particular, la creación de los quince centros de formación técnica estatales es una política pública impulsada, además de otras entidades, por la Subsecretaría de Educación Superior, para responder a una problemática histórica de Chile, la cual versa sobre la evidente ausencia del Estado en la enseñanza técnica de nivel superior. Así, la ley N° 20.910, se publica para contribuir con la resolución de dicho problema, situando un centro en cada una de las regiones del país y, desde el año 2016, estableciendo grupos de instalación de estas instituciones de educación superior técnico profesional (Subsecretaría de Educación Superior, 2022).

Según la planificación, se distribuyó a los centros de formación técnica estatales en tres grupos, considerando las zonas norte, centro y sur del país, en un marco de alternancia y progresividad. De esta forma, el grupo uno (del año 2016 al 2017) quedó integrado por las regiones de Tarapacá, Coquimbo, Maule, Araucanía y Los Lagos. En cuanto al grupo dos (del año 2018 al 2019), éste quedó compuesto por las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana de Santiago, Los Ríos y Magallanes y la Antártica Chilena. Por último, el grupo tres (del año 2020 al 2021) quedó conformado por las regiones de Arica y Parinacota, Atacama, O’Higgins, Biobío y Aysén (Subsecretaría de Educación Superior, 2022).

Así, en la Figura 1 se observa la distribución geográfica de Chile, la que fue considerada para la asignación de los grupos de los centros de formación técnica estatales, donde se comprueba la lógica de alternancia de los territorios y la progresividad a través

Figura 2.

Recursos asignados a CFTEs (2017-2022)



Fuente: Tomado de Plan de Fortalecimiento para los Centros de Formación Técnica Estatales (período 2022-2026), por Subsecretaría de Educación Superior, 2022.

del tiempo. Además, puntualmente, puede identificarse la comuna de cada región en que se instalará cada centro.

3.2. Evolución de los Centros de Formación Técnica Estatales

Para conocer aspectos de la evolución que han tenido los centros de formación técnica estatales, es esencial considerar que luego de la instalación de estas instituciones, entre los años 2016 y 2021, y existiendo avances en términos de gobernanza, infraestructura, planes de estudio, etc., desde la Subsecretaría de Educación Superior se impulsó un Plan de Fortalecimiento de los Centros de Formación Técnica Estatales, contemplando el período 2022-2026.

El plan mencionado recientemente tiene como objetivo “robustecer el funcionamiento general de las instituciones, propiciar el desarrollo de capacidades permanentes en diversos aspectos de su gestión e introducir mejoras en materia de gobernanza, para que así puedan cumplir adecuadamente las funciones y obligaciones que les asigna la ley y sigan contribuyendo de forma activa a la ampliación y al robustecimiento de la educación pública chilena y al desarrollo humano sostenible de las regiones del país” (Subsecretaría de Educación Superior, 2022, p.3). Además, el plan establece cuatro pilares, que guardan relación con financiamiento, infraestructura, calidad integral y gobernanza (Subsecretaría de Educación Superior, 2022).

Al centrarse en el pilar financiamiento, vale la pena revisar la Figura 2 sobre recursos asignados a los centros de formación técnica estatales, en el período 2017 al 2022.

De este modo, del gráfico expuesto se desprenden al menos dos consideraciones. En primer lugar, en cada año, los recursos de capital fueron mayores que los recursos corriente. En segundo lugar, conforme avanzan los años de instalación de los centros de formación técnica estatales, la cantidad de ambos tipos de recursos fueron disminuyendo.

Por otra parte, con respecto al pilar infraestructura, cabe destacar lo siguiente: “la

proyección inicial del Ministerio, hecha en base a información auto-reportada por las instituciones al momento de presentar sus proyectos de inversión, contemplaba que para el año 2021 se contaría con al menos 5 edificios construidos y 5 en proceso de construcción. En la actualidad y aun cuando los recursos de capital fueron transferidos regularmente a los CFTE desde el año 2017, se cuenta solo con un edificio terminado (es decir, con recepción definitiva de obras), uno en su fase final (con un saldo financiero importante por ser cubierto y que condiciona su término y entrada en funcionamiento), dos procesos con licitaciones desiertas por falta de presupuesto y un proceso con resciliación de contrato a causa de quiebra de la empresa adjudicada” (Subsecretaría de Educación Superior, 2022, p.12). Según estos antecedentes, al menos hasta el año 2022, puede evidenciarse un bajo nivel de avance en cuanto a lo proyectado sobre la construcción de edificios de los centros de formación técnica estatales, respondiendo a diversos factores socioeconómicos del entorno.

Ahora bien, en cuanto al pilar calidad integral, un punto clave (entre otros) es la revisión que hace el Consejo Nacional de Educación (CNED) a los Planes de Desarrollo Institucional (PDI) de los centros de formación técnica estatales, donde “hasta la fecha, los informes CNED presentan, en primer lugar, avances en la concreción del PDI de cada institución y luego, aspectos que requieren atención y recomendaciones, según las siguientes dimensiones: Gestión Institucional, Gestión Académica, Gestión Financiera, Vinculación con el Medio y Aseguramiento Interno de la Calidad” (Subsecretaría de Educación Superior, 2022, p.16). Esto, da cuenta de que hasta el año 2022, efectivamente hubo evidencias de la implementación de los PDI, con ciertas dimensiones que se deben potenciar, de cara al proceso de acreditación por el que tendrán que pasar los centros de formación técnica estatales en los próximos años.

Finalmente, en relación con el pilar gobernanza, una consideración destacable es que “a medida que los CFTE han avanzado en sus procesos

de implementación y consolidación, los decretos que regulan su organización interna, las atribuciones del Directorio y el funcionamiento general de ellos han dejado en evidencia vacíos importantes que no fueron previstos en el diseño original y que no han podido ser subsanados adecuadamente mediante la reglamentación interna de las instituciones, generándose problemas de interpretación que ralentizan o complejizan la toma de decisiones afectando todo su quehacer” (Subsecretaría de Educación Superior, 2022, p.19). De lo anterior, se desprende que si bien existe una gobernanza de base de todos los centros de formación técnica estatales, se requiere una pronta actualización de normativa y actos administrativos para una gestión eficiente de estas instituciones.

3.3. Situación actual de los Centros de Formación Técnica Estatales

Para este ítem, se contemplarán dos documentos clave. Uno, es el “Informe para el Ministerio de Educación sobre el Proceso de Supervigilancia de los CFT Estatales” del Consejo Nacional de Educación. El otro, es el documento “Valoración Social de los CFT Estatales en el Territorio” del Centro RIMISP.

Referente al Informe del Consejo Nacional de Educación (2023), cabe destacar algunos datos clave. Por ejemplo, se plantea que la matrícula del año 2023 correspondiente a los quince centros de formación técnica estatales es de 11.279 estudiantes, aunque, se presenta la Tabla 1 para tener un panorama de los últimos años.

Tabla 1.

Tendencia de la matrícula total por Centro de Formación Técnica Estatal, años 2018-2023

Institución	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Participación %	Var. % 2022-2023
CFTE Arica y Parinacota				2.465	2.347	2.250	19,9%	-4,1%
CFTE Tarapacá		315	826	1.208	1.259	1.309	11,6%	4,0%
CFTE Antofagasta			60	165	344	481	4,3%	39,8%
CFTE Atacama				64	114	181	1,6%	58,8%
CFTE Coquimbo		163	465	715	946	1.215	10,8%	28,4%
CFTE Valparaíso			525	565	928	1.149	10,2%	23,8%
CFTE Metropolitana			55	118	124	325	2,9%	162,1%
CFTE O'Higgins					117	496	4,4%	323,9%
CFTE Maule	117	368	527	629	546	1.059	9,4%	94,0%
CFTE Bío-Bío					128	274	2,4%	114,1%
CFTE Araucanía	149	178	278	236	415	916	8,1%	120,7%
CFTE Los Ríos			264	435	764	993	8,8%	30,0%
CFTE Los Lagos	21	49	137	154	252	330	2,9%	31,0%
CFTE Aysén					82	157	1,4%	91,5%
CFTE Magallanes			28	116	152	144	1,3%	-5,3%
Total	287	1.073	3.165	6.870	8.518	11.279		32,4%
Variación anual (%)		273,9%	195,0%	117,1%	24,0%	32,4%		

Fuente: Tomado de Informe para el Ministerio de Educación sobre el Proceso de Supervigilancia de los CFT Estatales, por Consejo Nacional de Educación, 2023.

A partir de los datos de la tabla, se aprecia que en los últimos cinco años, ha existido un aumento sostenido y progresivo de la matrícula de todos los centros de formación técnica estatales. A su vez, al centrarse en el año 2023, los CFTE con mayor matrícula fueron Arica y Parinacota, Tarapacá y Coquimbo.

En otro orden de ideas, el Consejo Nacional de Educación (2023), también logró constatar aspectos que guardan relación con que los CFTE atienden, de manera mayoritaria, a una población adulta y con altos índices de vulnerabilidad, dado que el año 2023, el 62,8% de los estudiantes tenía 25 años o más y el 73,8% contaba con gratuidad. Asimismo, es relevante considerar que el 45,0% de estudiantes proviene de educación media técnica profesional y el 60,7% de estudiantes son mujeres. Lo que releva la articulación entre niveles y también el predominio de mujeres en las carreras de los CFTE. Además, otro dato esencial, es que el año 2022, los CFTE aportaron 1.025 titulados y tituladas al sistema, mientras que el año 2023, el número se incrementó a 1.545 titulados y tituladas, lo que representa un crecimiento anual de

Por último, al poner el foco en los Planes de Desarrollo Institucional, se estableció que “los CFTE han trabajado y evidenciado avances en la presentación, organización y seguimiento de los procesos contenidos en los PDI. Sin embargo, aún es posible mejorar la claridad y coherencia en la definición de sus objetivos estratégicos y operacionales. Esto incluye la mejor especificación de plazos, indicadores asociados y la asignación de responsabilidades y recursos financieros para el cumplimiento de cada objetivo” (Consejo Nacional de Educación, 2023, p.9). Aseveración que destaca los avances de los centros de formación técnica estatales, pero que insta a seguir mejorando en la determinación y el seguimiento de sus objetivos.

Por otra parte, con respecto al documento de RIMISP (2023), cabe mencionar que éste es un estudio piloto acerca de las percepciones de estudiantes y egresados(as) sobre la instalación de los centros de formación técnica estatales de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins.

Así, resulta interesante revisar datos clave de cada uno de estos CFTE para tener una aproximación a la valoración social de estas instituciones.

En el caso del CFT de Valparaíso, se destaca que: la trayectoria educativa ha sido compleja, pero los equipos docentes y colaboradores han sido factores de ayuda; la ubicación de la sede es céntrica, facilitando los traslados; existe un sentimiento de que la oferta académica no refleja realmente al contexto del territorio; hay una necesidad en cuanto a fortalecer la infraestructura de los espacios comunes para el estudio y convivencia; existe una visión de que ser técnico-profesional significa una manera para validarse frente al resto y que mejoraría las condiciones de bienestar personal (RIMISP, 2023).

En tanto, sobre el CFT de la Región Metropolitana, resalta: la cercanía de la sede para estudiantes y egresados(as) de la comuna; existe un sentimiento de “justicia y restitución educativa”, ya que, en particular, las mujeres han logrado recuperar sus proyectos personales que habían sido postergados por la maternidad o responsabilidades de cuidado; hay confianza en que una carrera técnico-profesional de nivel superior traerá mayor formalidad y estabilidad laboral, mejores remuneraciones y trabajos más atractivos a los gustos personales; la relación con los equipos docentes es cercana; existe la necesidad de disponer recursos y plataformas tecnológicas-digitales para el aprendizaje y de completar una “infraestructura inconclusa” (RIMISP, 2023).

Para finalizar, en relación con el CFT de O'Higgins, se releva que: la sede está próxima a los lugares de residencia de las personas; se rescatan trayectorias educativas postergadas y/o abandonadas por parte de las mujeres; existe una visión de que convertirse en técnico-profesional es importante porque se tendrá una responsabilidad para con la sociedad; hay un alto nivel de apoyo y atención de los equipos docentes y colaboradores del CFTE; existe la necesidad de tener espacios para el aprendizaje práctico (talleres o laboratorios) y reparar zonas del edificio institucional (RIMISP, 2023).

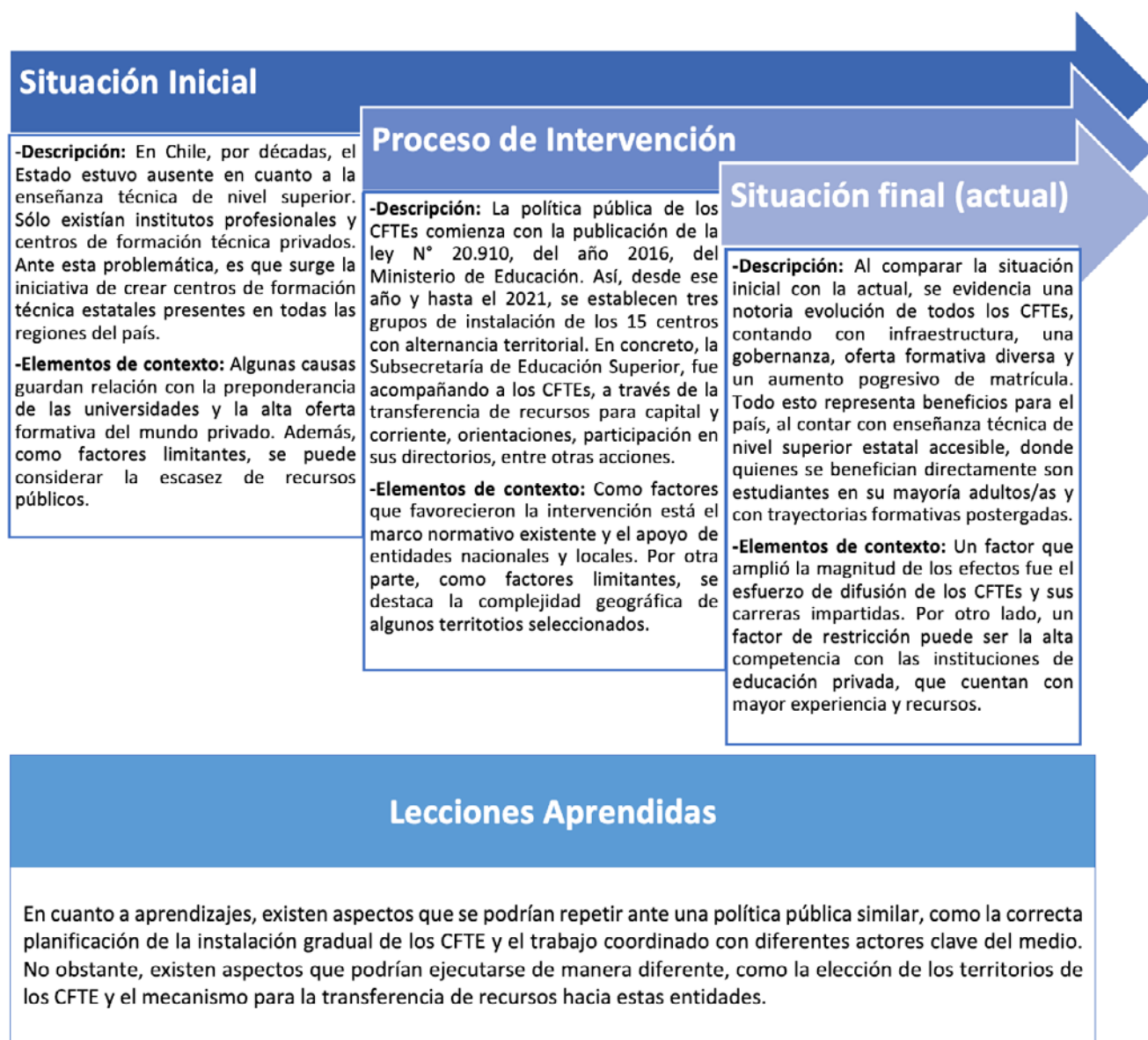
Portanto, en términos generales, en la actualidad claramente existen elementos en común de estos tres centros de formación técnica estatales estudiados, tales como la valoración positiva del desempeño de los equipos docentes, la importancia otorgada a la cercanía de las sedes, la noción de recuperación de trayectorias postergadas (principalmente en el caso de las mujeres), la relevancia del mejoramiento de la

infraestructura institucional y la visión compartida de que ser técnico-profesional mejorará el futuro de las personas.

Con todo, para tener una visión panorámica del desarrollo de los centros de formación técnica estatales, la Figura 3 graficará la situación inicial, el proceso de intervención y la situación final (o actual) de esta política pública.

Figura 3.

Desarrollo de la Política Pública de los CFTEs



Fuente: Elaboración propia con base en Guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, por Acosta, L. 2005.

4. Discusión

Luego de los resultados expuestos, surgen diferentes reflexiones a modo de discusión.

En primer lugar, se evidenció una adecuada distribución de los grupos de instalación de los centros de formación técnica estatales, ya que cada dos años se fueron agrupando cinco CFTE, con base en una mezcla entre las zonas norte, centro y sur del país.

En segundo lugar, cabe referirse a los pilares del Plan de Fortalecimiento de los centros de formación técnica estatales. Así, en el marco del pilar de financiamiento, en términos generales, los recursos han ido disminuyendo año a año, lo que puede verse de manera negativa, pero, a la vez, este hecho desafía a los CFTE a administrar eficientemente sus recursos. En cuanto al pilar de infraestructura, se evidenció un incumplimiento del plan inicial de construcción de los edificios de los CFTE, situación que claramente afecta de manera negativa a las instituciones, ya que la experiencia educativa podría verse perjudicada. Con respecto al pilar de calidad integral, se hizo presente que, a pesar de ciertas recomendaciones, hubo un buen cumplimiento de los Planes de Desarrollo Institucional por parte de los CFTE, lo que impacta en el progreso institucional y la mejora continua. Por parte del último pilar, el de gobernanza, se observaron problemas con ésta, dada la configuración de los directorios y la organización en general, lo que, ciertamente, podría afectar el correcto funcionamiento de los CFTE.

En tercer lugar, al poner el foco en otros datos de los últimos años, resalta el comportamiento de la matrícula de los centros de formación técnica estatales, donde la información da cuenta de que ha existido un aumento constante a lo largo del tiempo en estas instituciones, lo que traería múltiples beneficios en términos de potenciar la educación técnica estatal de nivel superior, aumentar las capacidades en los territorios, incrementar la fuerza laboral de las regiones y fomentar el desarrollo local.

En último lugar, es menester reflexionar acerca del piloto realizado en los centros de formación técnica estatales de las regiones de Valparaíso, Metropolitana

y O'Higgins, donde con base en la perspectiva de estudiantes y egresados(as), existen valoraciones positivas, por ejemplo, sobre docentes y cercanía de sedes, pero también negativas, sobre la infraestructura. Todo esto, se condice con la totalidad de estudios ya mencionados, y se podría transversalizar con miras a que todos los CFTE prioricen su accionar en beneficio del estudiantado.

En conjunto, a partir de las reflexiones expuestas, surgen fortalezas y debilidades generales del proceso de instalación de los centros de formación técnica estatales. Como fortalezas, se pueden mencionar el proceso de planificación de la instalación, la existencia de financiamiento, el aseguramiento de la calidad y el comportamiento de la matrícula. Por otro lado, como una gran debilidad, se puede mencionar la infraestructura institucional.

En consecuencia, se pueden proponer al menos tres recomendaciones: seguir fomentando mecanismos que mantengan la matrícula al alza (corto plazo), acelerar los procesos de construcción y reparación de las sedes (mediano plazo), y buscar estrategias que impulsen el progreso de cada CFTE en pos de contribuir con un desarrollo local (largo plazo).

5. Conclusión

Después de todo lo abordado en este artículo, existen diversas conclusiones sobre el proceso de instalación de los centros de formación técnica estatales.

Un aspecto relevante guarda relación con el inicio de los CFTE, donde la Subsecretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, jugó un rol crucial como impulsora y soporte de la instalación de estas instituciones. Prueba de aquello fue la organización de dicho proceso, que se planificó y cumplió en un total de cinco años, a través de tres grupos con foco territorial.

Por otra parte, al enfatizar en la evolución de los centros de formación técnica estatales, se destaca el avance con base en los grupos de instalación, donde todos los CFTE se han ido desarrollando en distintas

dimensiones. En este sentido, si se consideran los pilares del Plan de Fortalecimiento, aunque en distintas gradualidades, existieron los siguientes avances: otorgamiento de financiamiento, con variaciones, pero permanente todos los años; existencia de infraestructura, con una necesidad de mayor celeridad y ajustes, pero presente en todos los territorios; resguardo del aseguramiento de la calidad al irse cumpliendo los Planes de Desarrollo Institucional en los CFTE; impulso de gobernanza, con modificaciones por realizar, pero que le da funcionamiento a las instituciones.

En sintonía con todo lo anterior, se llega a la fase de la actualidad de los centros de formación técnica estatales, existiendo también avances en los últimos años. Uno, por ejemplo, es el aumento sostenido de la matrícula en todos los CFTE, que, para el año 2023, fue de más de 10.000 estudiantes. Sumado a esto, hay datos que caracterizan a los CFTE en la actualidad, como que las y los estudiantes son personas adultas, en su mayoría mujeres y que presentan altos índices de vulnerabilidad. Con todo, al considerar los datos del piloto sobre valoración social realizado en los CFTE de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, también hay datos actuales que pudiesen ser representativos, tales como una buena relación con los equipos docentes, una ubicación accesible de las sedes y una infraestructura institucional que requiere mejoras.

Como punto final, cabe establecer algunas preguntas para el futuro de los centros de formación técnica estatales: ¿Se seguirá incrementando la matrícula y la obtención de personas tituladas?, ¿se logrará mejorar la infraestructura de todas las instituciones?, ¿se alcanzará la consolidación institucional?, ¿se contribuirá con el desarrollo local de todas las regiones?

Reconocimientos

No incluye.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Acosta, L. (2005). *Guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9e774c53-1e82-4858-b70e-f92f8fe9da5e/content>
- Consejo Nacional de Educación (CNED). (2023). *Informe para el Ministerio de Educación sobre el Proceso de Supervigilancia de los CFT Estatales*. Documento interno de la División de Educación Técnico Profesional de Nivel Superior de la Subsecretaría de Educación Superior.
- Ley 20.910. (2016). *Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales*. 29 de marzo de 2016. D.O. No. 41.418.
- RIMISP. (2023). *Valoración Social de los CFT Estatales en el Territorio*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento interno de la División de Educación Técnico Profesional de Nivel Superior de la Subsecretaría de Educación Superior.
- Subsecretaría de Educación Superior. (2022). *Plan de Fortalecimiento para los Centros de Formación Técnica Estatales (período 2022-2026)*. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2022/08/25/plan-de-fortalecimiento-para-los-centros-de-formacion-tecnica-estatales-periodo-2022-2026/>
- Subsecretaría de Educación Superior. (30 de marzo de 2024). *Información de la Subsecretaría de Educación Superior*. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/subsecretaria-de-educacion-superior/>
- Tancara, C. (1993). *La Investigación Documental*. *Temas Sociales*, 17, 91-106. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29151993000100008





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Conductas de funcionarios(as) municipales y efectivas estrategias intersectoriales en el programa familias, Chile

Behaviors of municipal employees and effective intersectoral strategies in the families program, Chile

Jaime Contreras Álvarezⁱ

ⁱDepartamento de Administración Pública y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Concepción, Chile.

 jaimecontreras@udec.cl

 <https://orcid.org/0000-0001-6689-8472>

Recibido: 17/11/2024

•

Aceptado: 16/12/2024

•

Publicado: 20/12/2024

Resumen: La Gestión Intersectorial es un proceso de intercambio entre actores de diferentes organizaciones públicas, y el éxito de ésta depende de normas y reglas formales e informales que efectúan las personas integrantes de redes de cooperación. El objetivo de la investigación fue determinar las conductas de los funcionarios(as) que implementan efectivas estrategias intersectoriales en el programa familias, del Sistema de Protección Social entre los años 2016 al 2022. El presente artículo recoge los resultados de investigación, mediante entrevistas a actores claves, explorando las principales conductas que desarrollan funcionarios municipales que implementan efectivas estrategias intersectoriales en el programa familias a nivel nacional. Busca evidenciar los patrones de comportamiento que explican el trabajo colaborativo que requiere la intersectorialidad a nivel local. Destacan como resultados la confianza, la probidad, el compromiso y vocación de servicio, la colaboración, la comunicación efectiva y la flexibilidad como conductas claves que desarrollan los profesionales responsables del programa.

Palabras clave: Intersectorialidad; Gestión Local; conducta pública; municipios; Política Social

Abstract: Intersectoral management is a process of exchange between actors from different public organizations, and its success depends on formal and informal rules and norms made by the members of cooperation networks. The objective of the research was to determine the behaviors of officials who implement effective intersectoral strategies in the families program of the Social Protection System between 2016 and 2022. The present article gathers the research results obtained through interviews with key actors, exploring the main behaviors developed by municipal officials who implement effective intersectoral strategies in the families program at the national level. It seeks to evidence the behavioral patterns that explain the collaborative work required by intersectorality at the local level. The results highlight trust, probity, commitment and service vocation, collaboration, effective communication and flexibility as key behaviors developed by the professionals responsible for the program.

Keywords: Intersectorality; Local Management; public behavior; municipalities; Social Policy

1. Introducción

Los estudios sobre el comportamiento humano en la organización han desarrollado un marco conceptual y teórico relevante en el campo de la administración que sirve como base para el análisis del comportamiento de los funcionarios(as) públicos(as) en administraciones gubernamentales y de Estado. En particular, el presente artículo busca analizar los comportamientos de funcionarios(as) públicos(as) en administraciones locales en el marco de la implementación de la gestión intersectorial que requiere un programa social destinado al abordaje de las problemáticas de pobreza y vulnerabilidad social, como es el programa Familias.

En este marco de análisis sobre comportamiento humano en organizaciones públicas locales, destacan estudios como el efectuado por Walker et al. (2007) quienes descubren que los funcionarios(as) de gobiernos locales en Inglaterra participan activamente en redes laborales, siendo influenciados significativamente por su posición dentro de la jerarquía organizativa. Complementa esta idea Kim (2001) quien investigó si la estructura organizacional a nivel local influye en las actitudes éticas de los funcionarios(as), encontrando que la centralización promueve la racionalidad, pero no afecta significativamente la actitud moral individual. En este sentido, complementa esta revisión empírica y en particular sobre elementos de intersectorialidad de políticas públicas Pedersen (2014), al revisar la

relación entre la motivación pro-social y los resultados del comportamiento entre concejales locales en Dinamarca, concluyendo que la alineación entre la motivación personal y el entorno organizacional impacta en la efectividad democrática y Hendriks et al. (2015) desarrolla un estudio en Holanda, analizando desde una perspectiva cualitativa los elementos de colaboración intersectorial en gobiernos locales y concluye que en los municipios del estudio que poseían estructuras organizativas más planas y desarrollaban capacitación los gerentes(as) hacia el cuerpo de funcionarios mejoraban las oportunidades de Colaboración Intersectorial entre actores, para el abordaje de problemas complejos de salud pública.

Sousa et al. (2017) en un estudio sobre la intersectorialidad en un programa social ejecutado por municipios en Brasil, observan cómo las prácticas laborales y acciones de los profesionales influyen en la efectividad de la intersectorialidad, entre sus resultados encontraron que los escenarios informales de planificación y gestión puede generar desigualdad en las responsabilidades y compromisos que asumen los actores; que se debe tener un enfoque de formación previa para los profesionales que deban gestionar procesos con otros servicios; y que la efectividad de los programas intersectoriales depende en gran parte de la predisposiciones de los profesionales en su labor. Siguiendo este análisis desde lo local, Gallardo (2019) observa elementos intersectoriales en salud, y recalca

que la creación de redes, donde se centran factores como las relaciones horizontales, la percepción de integración y permanencia, el fomentar capacidades y conocimientos, las interacciones y respeto mutuo entre los actores, son claves para el desarrollo de una gestión transversal de la intersectorialidad en las políticas y programas que busquen promover la salud en conjunto con otros sectores.

Silva et al. (2014) destacan en su estudio sobre promoción de la salud en Brasil, que los programas intersectoriales enfrentan obstáculos debido a la brecha entre el enfoque normativo-pragmático y su ejecución operacional, y este problema surge porque los programas no incorporan la realidad de los municipios, donde la colaboración es débil entre actores debido a diferencias valóricas, disposición, recursos e intereses políticos, concluyen que el factor humano es clave para el éxito de la gestión intersectorial. Otros estudios como los desarrollados por Fiorati et al. (2018) concuerdan con que en los resultados de políticas intersectoriales es esencial observar y superar dificultades de colaboración en la operacionalidad, enfocándose en aspectos administrativos como la preparación y gestión de los técnicos, agregando la capacidad deliberativa que se puede desarrollar en los foros intersectoriales y las prioridades de los gobiernos locales.

En este sentido, autores como Kolk et al. (2010) a partir de la base que las interacciones sociales intersectoriales consideran conveniente observar el nivel micro, refiriéndose a las personas y organizaciones que se asocian para cumplir objetivos, en ello establece que la explicación de asociación parte por los procesos de comunicación, intercambio, aprendizaje y contagio social que conforman un efecto goteo, el cual influirá en las iniciativas y comportamientos de los líderes, los equipos, otras organizaciones vinculadas y en los grupos objetivos. Los autores explican que ese efecto goteo determinará la intensidad y el tipo de interacción intersectorial que se desarrollará, donde las interacciones individuales son uno de los factores más amplios e importantes para

generar una asociación en la búsqueda del bien social, factor que suele ser subestimado.

Castell (2007) explica que la intersectorialidad dependen de recursos humanos motivados para el trabajo colaborativo, y que antes de fomentarla se debe asegurar un mínimo condicionamiento psicológico, también resalta que los factores como las dinámicas de trabajo en equipo, liderazgo, comunicación, habilidades gerenciales y relaciones interpersonales son claves para desencadenar una intersectorialidad exitosa. En este sentido, el BID complementa este patrón de conductas, con un estudio pospandemia en 18 países, donde mostró que los empleados públicos con mayor confianza perciben mejor la cooperación en proyectos, confían más en la información de sus colegas de trabajo y apoyan la prestación de servicios públicos en línea (Vlaicu, 2021).

Este breve marco referencial releva la importancia del rol de las personas que desempeñan labores intersectoriales, a la vez, se observan como elementos claves, las conductas de funcionarios(as), las variables organizacionales y la influencia de las estructuras en gobiernos locales en dinámicas de gestión intersectorial, destacando cómo la estructura de la organización y las relaciones internas influyen en la eficacia administrativa y la integridad ética. Sobre lo anterior, el presente artículo aborda las principales conductas observadas en los discursos de los funcionarios(as) públicos(as) que participaron de la presente investigación y que desarrollan adecuados procesos de gestión intersectorial en sus territorios, en el marco de la implementación del programa Familias del Sistema Intersectorial de Protección Social chileno.

2. Método

La presente de investigación es del tipo cualitativa y usó un diseño explicativo secuencial de tipo derivativo. Se posicionó desde el paradigma cualitativo y la perspectiva que se utilizó corresponde al análisis fenomenológico, y el método fenomenológico, ya que se ahondó desde la visión de los sujetos que implementan la política pública, en

base a la experiencia de trabajo que ellos poseen y los documentos que diseñan las políticas analizadas en la presente investigación.

El objetivo de la investigación fue determinar las conductas de los funcionarios(as) que implementan efectivas estrategias intersectoriales en el programa familias, del Sistema de Protección Social entre los años 2016 al 2022. A su vez, es un tipo de estudio no experimental, con análisis de datos cualitativos para recolección y procesamiento de resultados. Utilizó como técnicas de recolección de información entrevistas semiestructuradas y análisis documental de normativa interna del programa Familias.

El corpus de la investigación consideró documentación oficial de FOSIS y los Municipios participantes del programa; y la aplicación de la técnica de entrevista utilizó como muestra las y los Jefes de Unidad de Intervención Familia y/o Apoyos Familiares Integrales (AFIS) de las Municipalidades que poseían menores niveles de No Logro de condiciones mínimas que requieren de gestión intersectorial entre el año 2016 y 2022 a nivel nacional, agrupadas de acuerdo a la clasificación de municipios de SUBDERE establecida en la Resolución 178 del año 2015, que establece

5 grupos de municipios de acuerdo a sus niveles de desarrollo comunal, presupuestos municipales, dotación de personal, etc. De esta forma, se desarrolló un ranking de las 5 municipales con mayores niveles de Logro de Condiciones Mínimas por Grupo de Municipios, efectuando de esta forma entrevistas en el marco de la investigación.

Las efectivas estrategias intersectoriales se comprenden en el presente estudio como el menor porcentaje promedio de no logro sobre 22 de las 63 condiciones mínimas del programa, ya que éstas en particular requieren algún grado de trabajo intersectorial para su alcance. Mientras menor sea la tasa de no logro se entiende mejor la gestión intersectorial desarrollada por el equipo comunal.

Las entrevistas fueron construidas considerando las 3 categorías de neoinstitucionalismo, de la propuesta de Scott (1995) respecto a la influencia de los factor normativos, coercitivos y cognitivos, además de una cuarta categoría sobre intersectorialidad. Se efectuaron 15 entrevistas a funcionarios(as) que desarrollan el programa familias, representando a 15 de las 25 comunas seleccionadas para la investigación, además de 10 entrevistas a funcionarios del FOSIS y

Tabla 1.

Municipios con menores niveles de NO LOGRO de Condiciones de Bienestar Intersectorial del Programa Familias

Grupo 1 Comunas con desarrollo alto y/o medio	Grupo 2 Comunas mayores, con desarrollo medio	Grupo 3 Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio	Grupo 4 Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio	Grupo 5 Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo
San Miguel 2,63%	Arica 2,62%	Pitrufquén 1,22%	Paiguano 1,13%	Camiña 1,25%
Cerrillos 2,46%	Lota 2,55%	Illapel 1,07%	Vicuña 1,06%	Placilla 1,08%
Las Condes 2,31%	Coronel 2,4%	Nacimiento 0,96%	Panquehue 0,3%	Antuco 0,85%
La Reina 1,4%	Los Ángeles 2,26%	Mostazal 0,62%	Cochrane 0,3%	La Higuera 0,55%
Quinta Normal 0,99%	Valdivia 2,18%	Cauquenes 0,24%	San Gregorio 0%	Guaitecas 0,44%

Fuente: Elaboración propia, bases de datos de FOSIS 2016 a 2022.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia entre marzo de 2023 y enero de 2024. El instrumento fue validado mediante pruebas a 3 actores locales en la región del Biobío y consulta a expertos. La saturación del discurso se logró en la entrevista N° 15 en el caso de los actores municipales.

El análisis de la información fue triangulado en base a codificación abierta, sin embargo, la pauta de entrevistas fue confeccionada considerando las 3 categorías de neoinstitucionalismo, de la propuesta de Scott (1995), factor normativo, factor coercitivo y factor cognitivo. Además, se incorporó una cuarta categoría sobre intersectorialidad que recoge elementos de abordaje del programa Familias.

En consideración al análisis documental efectuado al corpus de la investigación, se estableció una primera matriz de categorías de análisis respecto a elementos institucionales que explicarían los alcances de la intersectorialidad, diagnosticados en los municipios seleccionados en la investigación; de forma posterior se construyó la pauta entrevistas que profundizó en los patrones de conducta del funcionario(a) públicos participantes del programa familias. Lo anterior, permitió sistematizar las principales conductas observadas en los discursos y que son analizadas a continuación.

3. Resultados

El Programa Familias es un programa social chileno, originario del Programa Puente que comenzó su funcionamiento el año 2004 con una estrategia de intervención psicosocial con familias en contexto de pobreza y exclusión, que incorpora Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y Oferta Preferente bajo enfoque intersectorial. El programa evoluciona en el tiempo al amparo de las leyes 19.949 del año 2004 y 20.595 del año 2012 que establecen el Subsistema Chile Solidario y Subsistema Seguridades y Oportunidades respectivamente. El programa tiene una duración de dos años y levanta una línea base de condiciones mínimas de bienestar que son abordadas en un plan de trabajo por los

profesionales denominados Apoyos Familiares Integrales (AFIs) que son profesionales contratados para el programa en los municipios, la selección de familias participantes por comunas es desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESOF) y la supervisión e implementación del programa lo desarrolla el Servicio Público FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) mediante un Convenio de Transferencia de Recursos con los municipios del país que participan del programa.

Como elemento de contexto relevante de la investigación, el 89% de los participantes de la investigación fueron profesionales de las Ciencias Sociales que se desempeñan en un 100% en reparticiones municipales y bajo los parámetros de funcionamiento del programa Familias y su modelo de gestión establecido en normas técnicas suscritas en el Convenio de Transferencia de recursos entre FOSIS y los municipios del país. A la vez, se debe destacar, que los municipios en Chile se rigen por la ley 18.695 Constitucional de Municipalidades y las regulaciones que efectúa la Contraloría General de la República, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y normativa específica para el cumplimiento de la función pública que les corresponde, en el marco de una descentralización política, administrativa y territorial.

El presente artículo aborda las principales conductas observadas en funcionarios(as) municipales en el marco de la implementación del programa familias y que valoran positivamente para el desarrollo del trabajo intersectorial con otros funcionarios(as) públicos(as) de reparticiones municipales y servicios públicos locales. A la vez, la presente investigación considera el concepto “conducta”, como la acción o reacción de un ser vivo a un estímulo en algún contexto que, a la vez, es observable y se manifiesta. Considerando el contexto anterior, las principales conductas observadas en los funcionarios(as) municipales participantes del estudio, y que poseen directa relación con los factores neoinstitucionales establecidos en esta investigación son:

3.1. Confianza

La conducta de confiar en otro(a) o en otros(as) es un principio básico de funcionamiento de las sociedades, sin embargo, en lo relativo a la conducta del trabajador(a) en la organización, esta se materializa como un valor o patrón de conducta presente entre pares y subordinados a nivel de organizacional (Zapata, et al., 2010). La confianza se modela con una flecha que va desde la entidad que confía a la entidad confiadora, además tiene un contexto, un nivel de confidencialidad, riesgo asociado y un valor de transitividad (Purser, 2001). La confianza entre personas integrantes de una organización pública, además de los elementos señalados anteriores, se ve

permeado por las características de subordinación a una estructura de poder burocrática, donde se generan relaciones de confianza entre pares funcionarios(as) públicos y funcionarios(as) con jefaturas que consideran variables políticas, jurídico-normativas y organizacionales diferentes a las del sector privado.

A nivel de teoría de organización, la confianza ha sido analizada desde la teoría clásica de administración, la cual establecía en el trabajador(a) un sujeto digno de poca confianza y que había que dar reglas/instrucciones claramente definidas (Weber) y se consideraba que la gente era holgazana (Taylor). No fue hasta las ideas de Mary Parker

Tabla 2.

Conductas observadas en los funcionarios(as) municipales del Programa Familias.

Conducta	Definición
Confianza	Hace referencia a la conducta de honestidad en la interacción con otros, promoviendo espacios de intercambios transparentes entre miembros de una organización
Probidad Administrativa	La conducta de probidad administrativa es aquella que desarrollan las y los funcionarios(as) públicos adaptando sus conductas a las normas y leyes
Compromiso Institucional – Fidelización a la Organización	Son aquellas conductas del funcionario(a) destinados a entregar dedicación y fidelidad de su trabajo al logro de los objetivos de la organización
Vocación de Servicio Público	La Motivación de Servicios Público (PSM) es una conducta de entrega de labores y funciones en organismos públicos o del tercer sector, con sacrificio de la vida personal por un fin público.
Cooperación y Solidaridad	Son aquellas conductas desarrolladas por los funcionarios(as) tendientes a colaborar entre ellos, entregando apoyo desinteresado y mutuo con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales.
Comunicación Efectiva	Corresponde a la habilidad de comunicación entre personas mediante canales adecuados y con fines organizacionales
Flexibilidad y Adaptación	Considera conductas de adaptación desde la toma de decisiones a las condiciones y contextos que debe enfrentar el burócrata.

Fuente: Elaboración propia.

Follett y Henry Fayol que la gerencia o tomadores de decisiones empezaron a considerar confiar en lo que los empleados podían entregar a la empresa. La teoría de la motivación de Maslow y McGregor y el experimento Hawthorne de Elton Mayo mostraron la importancia de la coordinación y participación de los empleados, las relaciones con la dirección y la confianza en estos aspectos. El enfoque de relaciones humanas promueve las relaciones de cooperación y colaboración entre supervisores(as) y trabajadores(as) (Lockward Dargam, 2011). Dos aspectos clave de la aproximación de las relaciones humanas son la *motivación* de los empleados/as y el estilo de *liderazgo* de la autoridad.

Desde este punto de vista, en los discursos del trabajo investigativo se pudieron identificar confianzas de tipo interpersonal, basada entre pares y con supervisores; en la organización y en sus líderes; una confianza técnica o profesional en sus pares,

confiando en las habilidades y competencias de sus colegas de trabajo y finalmente se evidencia en los discursos una confianza basada en normas, es decir, se confía en lo establecido en el Convenio, en la norma técnica, en la ley, etc. No así, se observan comentarios en los discursos de desconfianza psicológica, es decir, no sienten confianza para expresar sus opiniones libremente, e incluso existen discursos de preocupación por represalias o rechazo a sus posiciones personales y políticas.

“Osea en la muni siempre hay personas que quedan de los gobiernos anteriores, donde se debe tener más precaución... atornillan al revés” (Entrevistado 4, 2023)

Zapata y Rojas (2010), plantean una forma de análisis de la confianza analizando modelos de confianza a nivel organizacional.

Tabla 3.
Modelos de confianza organizacional.

Relación confianza	Descripción
Persona- persona	Conducta que se genera en dinámicas de riesgo e incertidumbre entre personas, a la vez, en relaciones de larga duración se reduce el riesgo e incertidumbre del comportamiento del otro. La confianza interpersonal sería la base para la confianza organizacional.
Persona-Organización	Conducta basada en la confianza y la honradez en la relación entre personas y organizaciones. Esta confianza de la comunidad en las organizaciones públicas y privadas y la cohesión de la comunidad, fundamentan el capital social. (Petro, 2001)
Organización- Organización	La confianza se presenta como un atributo de las relaciones iniciales, la formación y el mantenimiento en la variedad de contextos de intercambio entre organizaciones (Harris y Goode, 2004), por ende, la confianza interorganizacional es un factor de credibilidad entre las organizaciones (Li, 2005; Wei et al., 2008)
Hombre (Persona)- Máquina	Hace referencia a las conductas de confianza de las personas sobre las programaciones y tratamientos de seguridad que requieren los mecanismos informáticos y de comunicación virtual.

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata Jaramillo & Rojas López (2010)

Bajo este esquema, en el estudio efectuado se evidencian altos niveles de confianza de tipo persona-persona y persona-organización. Lo anterior, serían conductas de los funcionarios(as) propiciadas por factores neoinstitucionales de tipo cognitivo. Scott (2008) planteo que las organizaciones necesitan aceptación social y credibilidad (Scott, Ruef, Mendel y Caronna 2000: 237, citado en Scott, 2008), es decir, necesitan legitimidad por parte de los actores inmersos en la gestión organizacional y por ende, en los acuerdos y vínculos intersectoriales que se suscribe.

La conducta de confiar entre personas, personas organización y entre organizaciones tiene directa relación con los elementos de intersectorialidad, por cuanto, la conducta de confiar en otros a nivel interorganizacional e intraorganizacional permite que se generen las dinámicas de intersectorialidad, ya que la cooperación se desarrolla sobre vínculos de confianza entre instituciones y personas de diferentes departamentos o niveles de trabajo. La conducta de confiar en los compromisos suscritos de forma explícita o tácita permite sustentar estos vínculos de cooperación entre personas y personas o personas y organizaciones.

“Los compromisos quedan escritos algunas veces, pero la mayoría de las oportunidades son acuerdos de palabra, porque nos conocemos hace muchos años” (Entrevistado 6, 2023)

Cunill et al. (2014; 2013) señala que la confianza sería un elemento relevante en instancias intersectoriales, por cuanto, la desconfianza en el traspaso de información entre organizaciones sería una debilidad, y responden a elementos de tipo político, cultural pero especialmente asociado a barreras de gestión. A la vez, la misma autora señala que la confianza es un elemento de diseño de redes locales de intervención comunal y determinar la confianza, el número de integrantes, el consenso de objetivos y las necesidades de competencias sería una reflexión

clave para un diseño efectivo de redes intersectoriales. Barril (2022) evidencia en su estudio respecto a la intersectorialidad del programa familias en Chile, que la confianza mutua es un elemento relevante en materia de coordinación política del programa, y las relaciones entre niveles y sectores. Repetto (2012), plantea en la experiencia de los Gabinetes Sociales en Argentina, cómo la desconfianza se transformó en un elemento que dificultó su implementación por razones políticas y hacia la institucionalidad.

Finalmente, como señalaron Ansell y Gash, (2008); Bryson et al., (2006); Emerson et al., (2012); Luna-Reyes et al., (2008); Vangen y Huxham, (2003), el trabajo en red va construyendo confianzas, donde se pasa de un primer nivel de decisión a trabajar juntos, un segundo nivel de adaptación y finalmente aprender a colaborar. Si los integrantes de una red no logran desarrollar estos niveles de confianza, es probable que no logren resolver ni unir esfuerzos para mejorar la condición desfavorable del problema público, y por ende, persista el dilema del prisionero, y como señala Palma (1985) se mantenga lo enraizado de pensar en soluciones parcializada desde el enfoque sectorial.

3.2. Probidad

Una segunda conducta evidenciada en el estudio, muy vinculada a la confianza, se refleja en el estricto apego a conductas *probas* o ceñidas por normas jurídicas del derecho público. En Chile la conducta de probidad está mandatada por la ley 19.653 del año 1999 y luego la ley 20.880 del año 2015 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés y establece en su art.1 que la probidad consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular. De esta forma el principio de probidad se transforma en un pilar de la función pública chilena (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016). La probidad es una noción que está relacionada principalmente con la honestidad y la rectitud en las acciones, es una cualidad de la persona

que puede significar tratar con integridad y no recurrir a abusos, mentiras y que en lo público lo asociamos a conductas de preferencia al interés general por sobre el particular como plantea el enfoque weberiano, por ende, sería una antítesis de la corrupción, que considera violaciones a principios morales y legales (Mendoza Zúñiga, 2003).

Lo anterior, se materializa en discursos que evidencian un temor a cometer faltas administrativas establecidas en la ley o transgredir normas del propio programa, que se encuentran contempladas en las normas técnicas o el propio Convenio de Transferencia de Recursos entre FOSIS y el Municipio. Esta conducta es necesaria especialmente en la interrelación con otros organismos públicos y a nivel institucional para el fortalecimiento de la confianza y trabajo inter-sectores. Una conducta de falta de probidad o corrupción daña los tejidos de confianza entre personas que sustentan el trabajo articulado en dinámicas de compañerismo, donde el estricto apego a las leyes es un principio fundamental del funcionario(a) público, por ende, sustentar colaboración con personas que desarrollan actitudes contrarias a la probidad, distanciará estos vínculos colaborativos y se genera una conducta de desconfianza que altera los elementos centrales de la intersectorialidad, como son la comunicación, la colaboración y elementos como la mancomunidad e integridad.

“Respetar las reglas del juego es fundamental para mantener la confianza de las contrapartes de los servicios públicos con los que mantenemos vínculos en el municipio” (Entrevistada 10, 2023)

“Hace tiempo hubo una denuncia acá en la Dideco, y como este pueblo es chico, se enteraron todos en los servicios y nos empezaron a colocar más trabas para gestionar cupos para las familias del programa” (Entrevistada 18, 2023)

Lo anterior, refleja que el apego a las normas del derecho público, más allá de una regla implícita del servicio público, es necesaria para mantener los vínculos colaborativos que requiere el trabajo intersectorial, lo anterior es coincidente con lo expresado por Silva y Contreras (2019) en el análisis del programa de Reinserción Social en Punta de Parra de la región del Biobío, donde enfatizan en el componente de inclusividad del irrestricto apego a las normas por parte de los funcionarios(as) públicos para mantener los vínculos de apoyo entre las instituciones participantes.

Si bien, el Estado ha impulsado la generación de códigos de ética en la función pública, estos esfuerzos de integridad no han permeado a los organismos municipales, pues la descentralización político-administrativa no los obliga, sin embargo, la presente investigación observa conductas probas en los funcionarios(as) municipales relevando el rol de servidores públicos de quienes desempeñan cargos en el programa Familias.

Como apoyos familiares siempre recibimos orientación sobre el resguardo de la información, cómo comportarnos con las familias. Fosis ahí tiene gran injerencia, porque nos hacen capacitaciones y siempre lo destacan en reuniones (...) la oficina de control igual acá hace su charla de vez en cuando sobre estos temas (Entrevistado 12, 2023)

De esta forma, la conducta de apego a las normas y hacer primar el interés general por sobre el particular es un discurso recurrente en los entrevistados(as), ya que existe una cultura organizacional de estricta sujeción a las normas del derecho y evitar posibles sanciones desde los órganos judiciales y de control administrativo.

3.3. Compromiso Institucional

La conducta de compromiso organizacional se refiere al nivel de dedicación, lealtad y entusiasmo que un empleado muestra hacia su organización. Involucra la identificación con los objetivos y valores de la empresa, la voluntad de invertir esfuerzo personal en el trabajo y el deseo de mantenerse como miembro de la organización. Este tipo de conducta se manifiesta en empleados que van más allá de sus obligaciones básicas, contribuyendo activamente al éxito y al bienestar de la empresa (Coronado-Guzmán et al., 2020). El concepto de Compromiso Institucional ha sido abordado desde el campo de la psicología organizacional, donde destaca el aporte de Meyer y Allen (1991) que plantean tres tipos de compromisos del funcionario(a) con la organización (Tabla 4).

La literatura sobre compromiso organizacional ha analizado principalmente la relación laboral en el sector privado, pero el sector público presenta particularidades debido a su estructura normativa y características específicas, que influyen en los patrones de recompensas y normas. Estudios realizados en Estados Unidos y Australia, como los de Goulet y Frank (2002) y Zeffane (1994), muestran que el compromiso organizacional es menor en los trabajadores del sector público en comparación con los del sector privado. Sin embargo, investigaciones recientes indican que factores como el clima ético, el liderazgo transformacional, la cultura organizacional y la justicia influyen positivamente en el compromiso en el sector público (Lee & Lee, 2022; Sun et al., 2022; Suzuki & Hur, 2020). Además,

Tabla 4.

Tipos de compromisos hacia la organización.

Tipo de Compromiso	Descripción
Compromiso Afectivo	Se refiere al vínculo emocional del empleado con la organización, donde el empleado se identifica con los valores y objetivos de la organización y realmente desea permanecer en ella. Este componente se ha asociado fuertemente con resultados positivos como la satisfacción laboral, el desempeño y la ciudadanía organizacional. Se genera principalmente a la sensación de justicia que pudiera experimentar el trabajador en la empresa.
Compromiso Continuo	Este aspecto del compromiso se basa en los costos que el empleado asocia con dejar la organización. Puede estar relacionado con inversiones personales (como el tiempo y el esfuerzo dedicados a la empresa) o la falta de alternativas de empleo. Los estudios sugieren que este componente tiene una relación más débil o incluso negativa con comportamientos deseables en el trabajo.
Compromiso Normativo	Se relaciona con la sensación de obligación de permanecer en la organización, a menudo debido a valores éticos o morales. Este componente se asocia con la lealtad y la creencia de que permanecer en la organización es lo "correcto" que hacer. Aunque su impacto en el desempeño puede no ser tan fuerte como el compromiso afectivo, se ha encontrado que tiene asociaciones positivas con comportamientos deseables.

Fuente: Allen y Meyer (1991)

la satisfacción laboral en este sector está asociada con el desempeño, la motivación, la intención de rotación y los comportamientos de ciudadanía organizacional (Kim, 2002). Otros determinantes incluyen la relación con los supervisores, la motivación para el servicio público, el ambiente de trabajo, los cambios políticos, la participación en la gestión, el empoderamiento y la confianza en la gestión (Park, 2020).

Respecto al Compromiso Institucional, en los discursos de los entrevistados se refuerza la idea que el compromiso de las personas con sus instituciones es fundamental para el éxito de la colaboración intersectorial en la implementación de políticas públicas. De esta forma destacan discursos que destacan el compromiso afectivo o las conductas de compasión y sacrificio personal.

“Más de una vez, hemos tenido que buscar oferta por fuera de la regular de las mesas... mis colegas se han conseguido ofertas de pega para nuestras familias con amistades en colegios o empresas del sector” (Entrevistado 13, 2023)

Lo anterior se demuestra en discursos donde los funcionarios(as) señalan desarrollar funciones fuera de sus jornadas laborales para cumplir con mejoras en las condiciones de vida de sus familias beneficiarias, incluso fuera de sus funciones formales como la búsqueda de oportunidades laborales o de estudios vía contactos informales con empresas y sector productivo, pero por redes personales y no institucionales.

“En esta comuna hay mucha pobreza..., niños que duermen apilados en una cama por falta de empleo de sus papas y además los sueldos son bajos... finalmente uno se la juega por esos niños” (Entrevistada 9, 2023)

Finalmente, en la investigación destacaron algunos discursos asociados al compromiso de

continuidad especialmente en personas de mayor edad o que llevan más de 5 años en el municipio en la ejecución del programa.

3.4. Vocación de Servicio Público

La motivación de Servicio Público o (PSM) por sus siglas en inglés, es un concepto estudiado en el ámbito de la psicología y con especial interés en los campos disciplinares de la administración pública. Se considera que este patrón de conductas se encuentra más presente en personas que desarrollan funciones en organizaciones públicas, del tercer sector que en empresas con fines de lucro (Wittmer, 1991).

Perry y Wise (1990) en su análisis sobre las bases de motivación en el sector público disponen un marco de análisis respecto a tres motivaciones de compromiso con el servicio público: a) *racional*, donde la motivación se basa en la maximizar la utilidad personal, b) *basado en normas* donde la motivación va relacionada a un valor integral de servir al prójimo con un sentido de lealtad y de deber con las instituciones a las que pertenecen, siendo la normativa un ancla para entregar equidad social y c) *afectivo*: la motivación se puede desarrollar por el compromiso que manifiestan los burócratas al sentirse identificados con características y objetivos que desea alcanzar un programa público, y, en segundo lugar, agregan el concepto de “patriotismo de benevolencia” donde funcionarios(as) presentan un amor extensivo sobre los demás que deben ser “protegidos” (Perry y Wise, 1990), describiendo un estado emocional y un “heroísmo moral” de sacrificarse por los otros. De forma posterior, Perry (1997) analizó la correlación de PSM con cinco conjuntos de correlatos, encontrando fuertes relaciones entre estas características y la motivación al servicio público tales como socialización parental, socialización religiosa, identificación profesional, ideología política y características demográficas.

De esta forma, la generación de la PSM se daría por una variedad de experiencias asociadas a la infancia, la religión y otras con la vida profesional o riqueza. Esto indica la importancia de las experiencias

dentro de la familia, las escuelas y la profesión para el desarrollo posterior de la motivación en el servicio público. En 2007, Moynihan y Pandey (2007) cuestionan la propuesta de Perry argumentando que la escala es limitada y ésta varía de acuerdo a elementos sociohistóricos de los individuos, señalando que la motivación por el servicio público está fuertemente relacionada con el nivel de educación y la membresía en organizaciones profesionales que posee el individuo. Una última clasificación de conductas del PSM la entrega Brewer, Coleman y Facer (2000) que establecen 4 categorías de motivaciones para el servicio público, las cuales se detallan en la Tabla 5.

Sobre este marco de análisis, la PSM sería una conducta esperada en los funcionarios/as públicos, y en el caso de estudio y complementando la conducta de compromiso organizacional, las conductas de servicio

se representan por los entrevistados manifestando compromiso por los beneficiarios del programa. Los discursos coinciden en reflejar un gran compromiso afectivo que manifiestan los funcionarios(as) públicos en torno a la temática de pobreza y vulnerabilidad que aborda el programa.

“Cuando hacemos más de lo que se nos piden, no lo hacemos por el alcalde o por un partido político, lo hacemos por nuestras familias (beneficiarios) que han confiado en nosotros” (Entrevistado 6, 2023)

“Como equipo siempre somos “jugados” con nuestras familias, si es necesario vamos a “hacernos los lindos” con las contrapartes de los servicios” (Entrevistado 12, 2023)

Tabla 5.

Motivaciones para el sector público

Categorías	Descripción
Samaritanos	Son personas que están motivados por el deseo de ayudar a los demás de manera directa. Se siente impulsados por la compasión y el fuerte deseo de contribuir al bienestar de las personas a nivel individual y comunitario.
Comunitarios	Son individuos que valoran la importancia de la comunidad y la cooperación entre los miembros de la sociedad. Los moviliza aportar al bien común y fomentar el sentido de comunidad y solidaridad entre las personas
Patriotas	Son aquellas personas que se sienten motivados por el patriotismo y el orgullo nacional, es una expresión de amor al país y están dispuestos a servicios a la patria y nación, están dispuestos a servir al Estado y a sus ciudadanos.
Humanitarios	Son personas que se sienten motivados por el sentido de justicia social y equidad. Buscan ahondar en desigualdades y trabajar hacia una sociedad más justa, inclusiva y equitativa. Se concentran en esfuerzos especialmente hacia grupos vulnerables o desposeídos.

Fuente: Brewer, Coleman y Facer (2000)

Esta conducta de compromiso está directamente vinculada con la motivación (vocación) por el servicio público y de acuerdo con la clasificación de Perry y Wise (1990), los equipos comunales reflejan claramente los tres tipos de motivaciones para trabajar en el sector público evidenciando el aspecto racional, apego a las normas y afectivo en un sentido fortuito por la satisfacción y reconocimiento moral de servir al otro.

Respecto a la propuesta de Brewer et al. (2000) los discursos evidencian presencia de compromisos de servicio público de tipo samaritano cuando reflejan una motivación por ayudar a sus familias en condición de pobreza; comunitario cuando existen discursos que reflejan una mirada de aporte a la comunidad; y humanitarios al señalar la búsqueda de justicia social y equidad del Estado en el acceso a servicios.

3.5. Cooperación/Colaboración

La conducta de cooperación entre integrantes de equipos de trabajo posee un alto impacto en el alcance de los objetivos organizacionales y el alcance de resultados colectivos. Se puede afirmar que la cooperación ocurre cuando las metas que se quieren lograr son exclusivas de algunos de los agentes, y de forma desinteresada, otros integrantes aportan para el alcance de los objetivos (Zapata y Rojas, 2010). En estudios desarrollados en Estados Unidos por Whitford et al. (2010) se observan comportamientos colaborativos en organizaciones públicas entre superiores, subordinados, pares y unidades de trabajo en el desempeño organizacional. Los resultados muestran que el comportamiento colaborativo interpersonal tanto horizontal como vertical dentro de las organizaciones afecta positivamente el desempeño. (Whitford et al., 2010). Ahora bien, el comportamiento colaborativo se vuelve común en la administración pública, y como señala McGuire (2006) respecto a la gestión colaborativa, lejos de ser episódica es tan común como la gestión de burocracias. De esta forma, el poder estaría diseminado y no centralizado, en que las tareas están siendo desdiferenciadas en lugar de subdivididas

y especializadas (Agranoff & McGuire, 1999) lo que impulsa la necesidad de relaciones colaborativas entre integrantes de la organización pública, más aún, cuando la solución de problemas complejos requiere abordajes integrales. En este sentido Cunill (2014), plantea que las relaciones de cooperación entre las instituciones poseen una dinámica de trabajo conjunto que involucra la transacción de productos, acciones, tareas o servicios entre órganos públicos y/o privados.

Sobre la *cooperación/colaboración* los entrevistados manifiestan en múltiples oportunidades el desarrollo de esta conducta, estableciéndose como un elemento central de la gestión intersectorial la capacidad de colaborar sin una obligación coercitiva ni una posición utilitarista de un intercambio de gestiones, de esta forma, la colaboración desinteresada se transforma en una dinámica muy resaltada en los discursos de los AFIs cuando desarrollan gestión intersectorial con otras reparticiones.

Colaborarnos con el Chile Atiende o el Cesfam es algo habitual, uno llama o manda un correíto a la contraparte y logramos tener apoyo rápido (...), nunca esperamos nos vayan a “cobrar” por el favor; se supone lo hacemos porque trabajamos en el servicio público, sino estaríamos con en un negocio para ganar plata. (Entrevistado 8, 2023)

Scott (1995) plantea en este sentido que las expectativas que poseen los actores relevantes en una situación como en este caso, la colaboración para una gestión intersectorial adecuada, sería cuando las contrapartes de servicios públicos y los equipos comunales poseen un rol con determinadas actividades y objetivos establecidos en sus instituciones, y producto de la implementación de sus respectivas políticas públicas, experimentarán una presión externa y, en algunas ocasiones interiorizadas por ellos mismos, lo que facilitará el proceso de colaboración que se materializará mediante un intercambio de cupos, ofertas, subsidios, atención, etc. Esta conducta

se vio reflejada en múltiples oportunidades en las entrevistas a los actores de la implementación, donde se dan vínculos colaborativos entre los actores locales y los integrantes de la red local.

“Acá todas nos apoyamos, siempre estamos atentas a los requerimientos de las familias y a veces solicitamos cupos al Sence o FOSIS pensando en las familias de mi colega. Hoy es por mí y mañana por ti poh” (Entrevistada 8, 2023).

Coinciden los discursos respecto al logro de metas conjuntas, donde éstas se transforman en factores normativos que inducen la conducta de colaboración entre personas, en torno al alcance del éxito y cumplimiento de compromisos de trabajo. Lo anterior pudiera explicarse desde una lógica ganancial, sin embargo, no se observan discursos de este tipo en las entrevistas y, al contrario, se evidencian conductas colaborativas desinteresadas entre los miembros de los equipos.

“No se trata de quien cumple y quien no, si no alcanzamos las metas caemos todos en rojo en el sistema. A nadie le gusta estar en rojo, así que acá nos apoyamos todos” (Entrevistado 8, 2023)

Sin embargo, existe divergencia entre los discursos cuando se refiere a la lógica de cooperación intermunicipal, es decir, con otras unidades del municipio, donde no necesariamente se evidencian vínculos de cooperación y colaboración.

“Las otras unidades del municipio no siempre nos brindan un apoyo absoluto, al contrario, más de una vez hemos sentido que nos colocan piedras en el camino (...) a veces queda la sensación de competencia o envidia” (entrevistado 6, 2023)

Este hallazgo respecto a conducta colaborativa hace cuestionar la dinámica más utilitaria en torno la ganancia de cooperar, la lógica racional y de utilidad esperada. Kalmanovitz (2003) plantea que efectuar colaboración involucra siempre costos de transacción y costos de información que inciden las decisiones de hacerlo o no y que pudieran influir en la decisión de equipos municipales de apoyarse los unos con los otros.

Finalmente, la conducta de colaboración es uno de los elementos claves de la intersectorialidad desarrollada y el trabajo de las redes de protección social a nivel local de la investigación.

3.6. Comunicación Efectiva

La capacidad de un funcionario(a) público para interactuar y comunicarse con otros es crucial en la implementación de adecuadas políticas públicas y por ende, los procesos de intersectorialidad que requieren los servicios públicos. North (1990), plantea que la información es un elemento clave para la toma de decisiones de los actores y la no existencia de ésta, dificulta el logro de los objetivos planteados, y dificulta la toma de decisiones racionales. Singh (2015) y Babatunde (2015) coinciden en considerar la comunicación efectiva como aquel intercambio de ideas o conceptos con fines de información, mando e instrucción, influencia y persuasión en ambientes organizacionales y que debe además ser precisa y significativa. La comunicación efectiva tiene un papel fundamental en la eficiencia, el desempeño de los funcionarios(as) y la generación de una cultura organizacional, a la vez, es crucial para el desarrollo y la eficacia organizacional, y se necesitan habilidades y condiciones para una comunicación exitosa en organizaciones dinámicas. (Garnett et al., 2008; Ojo & Umera-Okeke, 2009)

Marques (2010) desarrolla un estudio en Los Ángeles, Estados Unidos respecto a factores de una comunicación organizacional exitosa, y establece que los criterios para el alcance de esta mirada son Responsabilidad, Concisión, Profesionalismos

y Sinceridad. De esta forma, el autor presenta el siguiente modelo, donde la información presentada tanto por los administradores y empleados debe ser oportuna, pertinente, clara, precisa y creíble, lo que repercutirá en una información responsable, concisa, profesional y sincera, lo que generará una interacción mejorada, mayor confianza, mayor comprensión, mayor eficiencia, mejor desempeño y mayor gratificación.

En el caso del programa Familias y su gestión intersectorial, las vías de comunicación son formales mediante formularios de derivación, reuniones de redes comunales, correos institucionales, oficios entre el municipio y las organizaciones de la red y las vías informales abarcan conversaciones telefónicamente, acuerdos bilaterales o gestión vía WhatsApp. *La comunicación efectiva* queda en evidencia en los relatos de los entrevistados, quienes destacan los

mecanismos de comunicación formal e informal para el abordaje de los requerimientos.

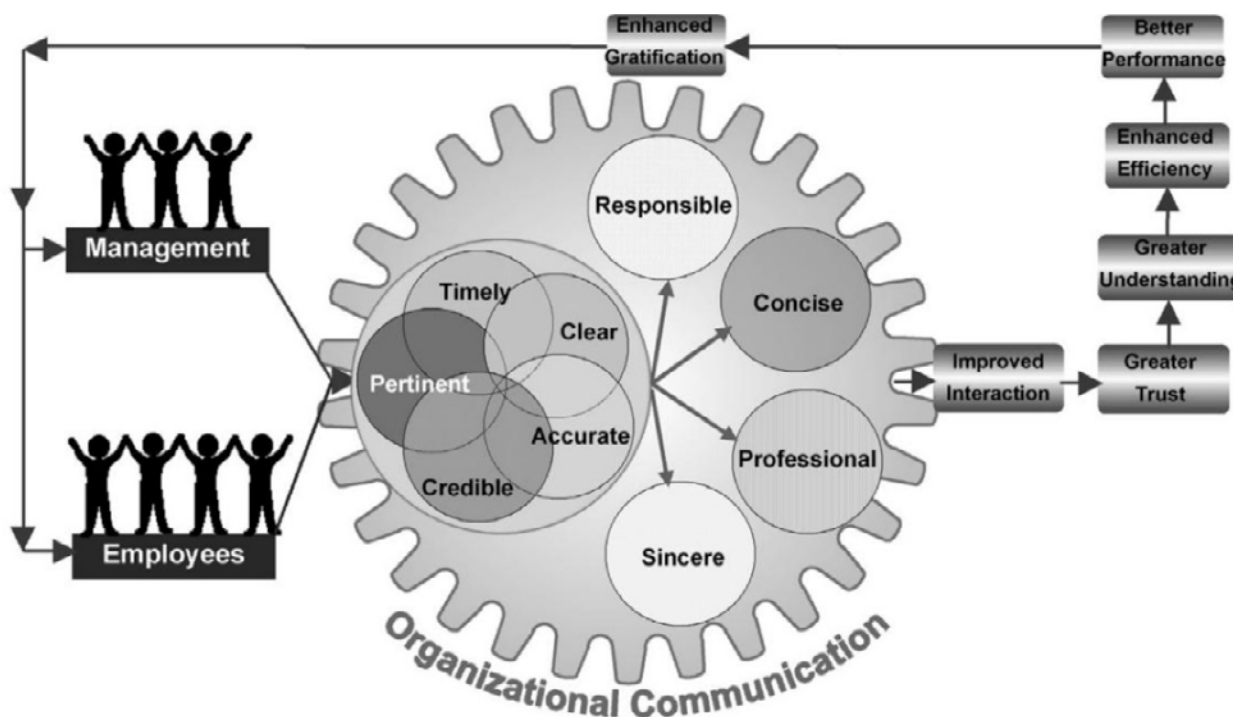
Cuando se requiere alguna gestión en particular; comúnmente lo hacemos vía correo electrónico, si es muy formal la necesidad lo hacemos mediante Oficio de la dideco. (Entrevistado N°4, 2023)

Cuando necesitamos una derivación urgente, comúnmente lo hacemos vía WhatsApp, acá nos conocemos todos entonces es mucho más rápido (Entrevistado N°1, 2023)

Ávila Crisóstomo et al. (2021) en su estudio a las redes locales de la región de Ñuble en Chile, diferencia los mecanismos de comunicación entre las vías formales como los correos electrónicos

Figura 1.

Comunicación organizacional.



Fuente: Marques (2010).

institucionales, ficha de derivación, ficha de acogida, ficha de rendición de antecedentes, oficios, memorándum, cartas, diálogo directo en las mesas de trabajo de la red local, y entre los mecanismos informales, detalla las llamadas telefónicas, mensajes de texto y mensajes vía WhatsApp. Este último mecanismo es el más valorado y rápido para coordinaciones específicas.

Junto a los mecanismos de comunicación, Sulbrandt (2005) en Cunill-Grau (2014) explica que, mientras más canales de comunicación estén abiertos y más omnidireccionales sean, mayores son las oportunidades para la acción intersectorial (p.35), y lo anterior queda reflejado en los discursos de los entrevistados, por cuanto, existen mesas de trabajo con los actores locales y provinciales, donde FOSIS y el Ministerio de Desarrollo Social desarrollan un liderazgo relevante para el alcance de las instancias intersectoriales. Lo anterior es concordando con lo señalado por Ilari (2015), respecto a las vías informales de derivación que considera los canales informales reforzados por vínculos de confianza entre los actores.

Ahora bien, desde la perspectiva teórica ya se ha discutido la influencia que tienen los mecanismos

formales e informales de comunicación asociado a las reglas de interacción, como se evidenció, y siguiendo a Mayo (1945), en oportunidades es más efectiva la comunicación informal en la resolución de conflictos, principalmente porque como plantea Jones (2002) se trabaja en base a creencias y expectativas de colaboración, apuntando a llegar a aspectos cognitivos y emociones para adaptar las soluciones estratégicas.

3.7. Flexibilidad y Adaptación

En la revisión documental y las entrevistas surge la capacidad de adaptación y la flexibilidad como una conducta necesaria en la gestión intersectorial del programa familia, lo que se representa como una libertad para la toma de decisiones del funcionario(a) público dentro de los marcos normativos que rigen el programa. Lo anterior, hace reflexionar sobre el concepto de libertad y burocracia que señala Preston (1987) respecto a una malinterpretación del concepto de rigidez de la burocracia, por cuanto, si bien esta es una parte necesaria de nuestras vidas y posee elementos de decisión autorizada, previsibilidad en las decisiones, ésta posee un grado sustancial de libertad dentro del contexto de la organización. Señala el autor

Tabla 6.

Características conductuales para la flexibilidad

Adaptabilidad	Refiere a las capacidades del burócrata para ajustarse eficazmente a las situaciones y entornos donde debe interactuar. Lo anterior, se ha reforzado desde la psicología organizacional (Longo Martínez, 2004; Schultz et al., 2003)
Apertura al cambio	Es tener la flexibilidad mental para adaptarnos, modificar opiniones, comportamientos o ajustar nuestra forma de pensar o actuar en base a la información actualizada que recibimos.
Tolerancia a la Incertidumbre	Es la capacidad de gestionar en situaciones de estrés y ansiedad o en situaciones ambiguas o sin información.
Flexibilidad cognitiva	Capacidad para comprender desde múltiples aspectos una situación o problema
Resiliencia	Capacidad de recuperarse rápidamente de los contratiempos.

Fuente: Elaboración propia.

que, al entender la libertad como la capacidad de tomar decisiones deliberadas, las elecciones básicas de los individuos (técnicas, formales y sustantivas) son notablemente libres dentro de un contexto burocrático. Esto se relaciona con lo expuesto por Fernández (2018) sobre el concepto de Valor Público, en el cual, a través del cambio del paradigma a la nueva gestión pública, el funcionario(a) comienza a cumplir un rol de usar técnicas más flexibles que se adapten a las necesidades políticas y sociales. Respecto a las conductas que deben desarrollar los AFIs como decisores o “burócratas de la calle” como se refiere Lipsky (1980) para aludir a estos funcionarios(as) públicos que interactúan con los beneficiarios del programa familias, se identifican características conductuales que favorecen la flexibilidad y criterio para la toma de decisiones en los marcos burocráticos que poseen.

Respecto a la conducta de *Flexibilidad y Adaptación* en los entrevistados del programa Familias, éstos manifiestan que se requiere de un pensamiento flexible y capacidad de adaptación de las realidades y contextos donde se implementa el programa, que irá de la mano, como lo mencionaba Dussauge et al (2018) y Lipsky (1969), de la responsabilidad discrecional de los funcionarios(as) para buscar la mejor estrategia para abarcar a los distintos beneficiarios (as). El programa Familias ha experimentado una serie de modificaciones a lo largo de 20 años de funcionamiento, pasando desde el programa Puente el 2004 al Ingreso Ético Familiar y luego al programa Familias. Estos cambios de enfoque en su metodología generaron en los equipos comunales una necesaria adaptabilidad a los nuevos requerimientos y exigencias que demandaba.

Además, las realidades consideran el trabajo con población rural, con dificultades de acceso, población analfabeta, con escaso capital humano, etc. una serie de variables de vulnerabilidad que se intersectan para profundizar las condiciones de riesgo, por ende, la flexibilidad surge como una conducta imprescindible para el éxito de la intersectorialidad. En estos contextos se vuelve necesaria la negociación, la

adaptación, la gestión de espacios, cupos, beneficios, gestiones, etc. que generen prestaciones más pertinentes a las condiciones de riesgo de la población con la que trabaja el programa.

Otro elemento relevante, es la resiliencia que deben tener los equipos comunales, y su tolerancia a la frustración que lleva hacer intervenciones psicosociales. Las familias en varias oportunidades son refractarias o no adhieren a los planes de intervención, se hacen esfuerzos, gestión intersectorial para su beneficio, pero no adhieren o no participan, lo que genera frustraciones que los equipos deben sobrellevar para continuar trabajando.

Muchas veces hemos conseguido cupos para el programa Yo Emprendo, invitamos y motivamos a nuestras familias, y a la hora de comenzar los talleres...puff desaparecen, perdemos todo lo avanzado en un par de horas. (Entrevistado 12, 2023)

Junto a lo anterior, la flexibilidad se vuelve relevante por cuanto favorece la intersectorialidad al crear regímenes de gobernanza colaborativa, fomentando capacidades adaptativas en los integrantes de la organización y una adaptación institucional a los contextos (Emerson & Gerlak, 2014).

4. Conclusión

La presente investigación ha explorado las conductas de los funcionarios(as) municipales que trabajan en el programa Familias en Chile y que influyen en una adecuada gestión intersectorial. La investigación se ha enfocado en cómo sus acciones y comportamientos afectan la efectividad del programa y la interacción con otras organizaciones públicas y/o privadas.

Se observa que los funcionarios(as) no solo se ven afectados por las reglas y normas que rigen su trabajo, sino también por las normas culturales y expectativas en su entorno laboral. La confianza, la honestidad y el compromiso son conductas clave

que reflejan la interacción de estos factores y son fundamentales para el éxito del trabajo intersectorial del programa Familias. A través de este enfoque, se puede ver cómo las creencias y percepciones de los funcionarios(as) influyen en su trabajo y en su colaboración con otros sectores. Los principales resultados en cuanto a conductas claves que desarrollan los funcionarios(as) municipales en el éxito de la gestión intersectorial son:

- **Confianza:** La confianza entre funcionarios(as) es crucial para fomentar un ambiente de trabajo colaborativo y transparente, permitiendo un mejor flujo de información y coordinación entre diferentes sectores y niveles organizacionales.
- **Probidad Administrativa:** La adhesión a las normas y leyes es una conducta destacada, esencial para mantener la integridad y la eficacia del programa. Esto refuerza la importancia de la ética en la función pública.
- **Flexibilidad y Adaptación:** La capacidad de adaptarse a los cambios y a las condiciones variables es vital para responder eficazmente a las necesidades del programa y a las dinámicas intersectoriales.
- **Compromiso Institucional y Vocación de Servicio Público:** El compromiso y la dedicación al servicio público son altamente valorados y tienen un impacto positivo en la implementación de políticas intersectoriales.
- **Comunicación Efectiva y Cooperación:** La habilidad para comunicarse efectivamente es fundamental para el éxito de las interacciones intersectoriales, mientras que la cooperación destaca como un pilar para el logro de objetivos comunes, especialmente en la resolución de problemas complejos.
- La flexibilidad y la adaptación son importantes para superar las limitaciones burocráticas y trabajar de manera efectiva en equipo y con las familias beneficiarias.

Estas conductas no solo reflejan la importancia de la capacitación y el liderazgo dentro de los municipios, sino que también subrayan la necesidad de estructuras organizativas que promuevan la interacción y colaboración efectiva entre diversos sectores y niveles de gobierno. En resumen, este análisis destaca la importancia de considerar diferentes factores en la gestión intersectorial y ofrecer lecciones valiosas para la formulación de políticas y la administración pública en situaciones similares, estableciendo un perfil de conductas necesarias en un burócrata de primera línea para el éxito de la gestión intersectorial de cualquier programa social, sin embargo, estas conductas se desplegarán efectivamente en contextos institucionales y estímulos organizacionales adecuados para el pleno despliegue de las gestiones efectiva en las redes locales que promuevan el trabajo articulado y colaborativo en el territorio.

Reconocimientos

No incluye.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing In Network Settings. *Review of Policy Research*, 16(1), 18–41.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ávila Crisóstomo, C., Contreras Álvarez, J. A., & Martínez Muñoz, G. A. (2021). Dinámicas intersectoriales en las redes de protección de derechos (OPD) en la región de Ñuble, Chile. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 37(1), 3. <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.37.e0019>
- Babatunde, O. (2013). Importance of effective communication in public organizations. *Issues in Social Science*, 3(2), Article 2. <https://doi.org/10.5296/iss.v3i2.8596>

- Barril, M. (2022). El rol de la intersectorialidad en las políticas de pobreza extrema en Chile: El caso del programa familia en el sistema de protección social chileno. *Gobierno y Administración Pública*, 4, Article 4. <https://doi.org/10.29393/GP4-10RIMB10010>
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254–264. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00085>
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, pp. 44–55. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Castell, P. (2007). Comprensión conceptual y factores que intervienen en el desarrollo de la intersectorialidad. *Revista Cubana de Salud Pública*, 33(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000200009&lng=es&tlng=es
- Coronado-Guzmán, G., Valdivia-Velasco, M., Aguilera-Dávila, A., & Alvarado-Carrillo, A. (2020). Compromiso Organizacional: Antecedentes y Consecuencias. *Conciencia Tecnológica*, 60. <https://www.redalyc.org/journal/944/94465715006/html/>
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5–46. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001
- Cunill, N., Fernández, M., & Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis*, 12(36), 289–314. <http://journals.openedition.org/polis/9503>
- Dussauge, M. I., Cejudo, G. M., & Pardo, M. del C. (2018). Estudio Introductorio. En M. Dussauge, G. Cejudo & M. Pardo. *Las burocracias a nivel de calle: Una Antología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Emerson, K., & Gerlak, A. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management*, 54, 768–781. <https://doi.org/10.1007/s00267-014-0334-7>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fernández, J. (2018). Valor público, gobernanza y tercera vía. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (78) 175–193. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Fiorati, R., Arcêncio, R., Pozo, J., Ramasco-Gutiérrez, M., & Serrano, P. (2018). Intersectorality and social participation as coping policies for health inequities-worldwide. *Gaceta sanitaria*, 32(3), 304–314. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.07.009>
- Gallardo, M. (2019). Intersectorialidad, clave para abordar las Desigualdades Sociales en Salud. *Revista Latinoamericana de Enfermería*, 27. <https://doi.org/10.1590/1518-8345.0000-3124>
- Garnett, J. L., Marlowe, J., & Pandey, S. (2008). Penetrating the Performance Predicament: Communication as a Mediator or Moderator of Organizational Culture's Impact on Public Organizational Performance. *Public Administration Review*, 68, 266–281. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2007.00861.X>
- Goleman, D. (1995). *La inteligencia emocional*. Vergara. <https://www.casadellibro.com/libro-inteligencia-emocional/9788472453715/541129>
- Goulet, L. R., & Frank, M. L. (2002). Organizational Commitment across Three Sectors: Public, Non-profit, and For-profit. *Public Personnel Management*, 31(2), 201–210. <https://doi.org/10.1177/009102600203100206>
- Harris, LC & Goode, MH (2004). Los cuatro niveles de lealtad y el papel fundamental de la confianza: un estudio de la dinámica de los servicios en línea. *Revista de comercio minorista*, (80), 139–158. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2004.04.002>
- Hendriks, A.-M., Jansen, M. W. J., Gubbels, J. S., De Vries, N. K., Molleman, G., & Kremers, S. P. J. (2015). Local government officials' views on intersectoral collaboration within their organization – A qualitative exploration. *Health Policy and Technology*, 4(1), 47–57. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2014.10.013>
- Ilari, R. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana* (1st ed.). Universidad Nacional de Quilmes.
- Jones, B. (2002). Racionalidad limitada y políticas públicas: Herbert A. Simon y la base de decisión de la elección colectiva. *Ciencias Políticas*, 35, 269–284. <https://doi.org/10.1023/A:1021341309418>
- Kalmanovitz (2003). El Neoinstitucionalismo como Escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5 (9), 189–212. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962003000200009&lng=en&tlng=es

- Kim, H.-S. (2001). Organizational Structure and Ethics Attitudes of Public Officials: An Examination of State Agencies. *Public Integrity*, 3, 69–86. <https://doi.org/10.1080/15580989.2001.11770853>
- Kim, S. (2002). Participative Management and Job Satisfaction: Lessons for Management Leadership. *Public Administration Review*, 62(2), 231–241. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00173>
- Kolk, A., Van Dolen, W., & Vock, M. (2010). Trickle Effects of Cross-Sector Social Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 94(1), 123–137. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0783-3>
- Lee, H., & Lee, S.-Y. (2022). No More One-size-fits-all Approach to Organizational Commitment: Evidence from a Quantile Regression. *Review of Public Personnel Administration*, 42(4), 709–737. <https://doi.org/10.1177/0734371X211026011>
- Li, L. (2005). The effects of trust and shared vision on inward knowledge transfer in subsidiaries' intra- and inter-organizational relationships. *International Business Review*, 14(1), 77–95. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2004.12.005>
- Lipsky (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lipsky, M. (1969, September 2-6). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. [Paper presentation]. Annual Meeting of the American Political Science Association, New York.
- Lockward Dargam, A. M. (2011). El rol de la confianza en las organizaciones a través de los distintos enfoques o pensamientos de la administración. *Ciencia y Sociedad*, 36(3), 464–502. <https://doi.org/10.22206/cys.2011.v36i3.pp464-502>
- Longo Martínez, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós Empresa.
- Luna-Reyes, L. F., Black, L. J., Cresswell, A. M., & Pardo, T. A. (2008). Knowledge sharing and trust in collaborative requirements analysis. *System Dynamics Review*, 24(3), 265–297. <https://doi.org/10.1002/sdr.404>
- Marques, J. F. (2010). Enhancing the quality of organizational communication: A presentation of reflection-based criteria. *Journal of Communication Management*, 14(1), 47–58. <https://doi.org/10.1108/13632541011017807>
- Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33–43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Mendoza Zúñiga, R. (2003). Probidad Administrativa. Aproximación a la ley No19.653 y a la Jurisprudencia Administrativa (Nancy Barra). *Revista chilena de derecho*, 30(1), 204–206. <https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/76331>
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1), 61–89. [https://doi.org/10.1016/1053-4822\(91\)90011-Z](https://doi.org/10.1016/1053-4822(91)90011-Z)
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2016). *Manual de la ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública*. <http://dpi.minsegapres.gob.cl/files/Manual-ley-de%20probidad.pdf>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40–53. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ojo, B., & Umera-Okeke, N. (2009). Effective Communication: Towards a Successful Organizational Management. *Journal of Curriculum and Instruction*. <https://www.semanticscholar.org/paper/EFFECTIVE-COMMUNICATION%3A-A-TOWARDS-A-SUCCESSFUL-Ojo-Umera-Okeke/539b33a2a9d839353ca8893667098c7adb7b18#citing-papers>
- Palma, E. (1985). *La Descentralización de la Política Social: Participación e Intersectorialidad*. Documento CPS-48, Cursos de Programas de Capacitación, Instituto Latinoamericano de Planificación, Economía y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4de7ad6b-293c-459e-a38f-48fce431cddb/content>
- Park, S. (2020). Determinants of the Job Satisfaction of Public Officials: Testing the Mediation Effect of Organizational Commitment. *Public Organization Review*, 20(4), 665–684. <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00465-6>
- Pedersen, L. H. (2014). Committed to the Public Interest? Motivation and Behavioural Outcomes Among Local Councillors. *Public Administration*, 92, 886–901. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2012.02107.X>

- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181–197. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024345>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Petro, N. N. (2001). Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model. *World Development*, 29(2), 229–244. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00101-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00101-7)
- Preston, L. (1987). Freedom and Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 31. <https://doi.org/10.2307/2111224>
- Purser, S. (2001). A Simple Graphical Tool For Modelling Trust. *Computers & Security*, 20(6), 479–484. [https://doi.org/10.1016/S0167-4048\(01\)00605-8](https://doi.org/10.1016/S0167-4048(01)00605-8)
- Ilari, S. R. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana* (1st ed.). Universidad Nacional de Quilmes.
- Repetto, F. (2012). Integralidad de políticas sociales: Retos y oportunidades en América Latina. *Politai*, 3(5), 111–124. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14129>
- Schultz, K. L., McClain, J. O., & Thomas, L. (2003). Overcoming the dark side of worker flexibility. *Journal of Operations Management*, 21, 81–92. [https://doi.org/10.1016/S0272-6963\(02\)00040-2](https://doi.org/10.1016/S0272-6963(02)00040-2)
- Scott, R. (2008). *Instituciones y organizaciones: Ideas e intereses* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scott, R. (1995). *Institutions and Organizations: ideas and interests*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silva, Á., & Contreras, J. (2019). Gestión intersectorial: Integralidad, inclusividad y mancomunidad en la política de reinserción social, el caso del CET Punta de Parra. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 17, 5–43. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2019.65405>
- Singh, M. (2015). Effective Organization Communication. *Internal Communications & Organizational Behavior eJournal*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Effective-Organization-Communication-Singh/1f8c42fa6c2a9e52faff8d1515f3173e88206f8e>
- Sousa, M., Esperidião, M. & Medina, M. (2017). Intersectorialidad en el Programa ‘Salud en las Escuelas’: una evaluación del proceso de gestión político y de las prácticas laborales. *Ciencia & saude coletiva*, (22)6, 1781–1790. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017226.24262016>
- Sun, I. Y., Wu, Y., Otu, S. E., Aro, G. C., Akor, I. C., & Nnam, M. U. (2022). Linking Organizational Justice to Organizational Commitment Among Nigerian Police Officers. *Criminal Justice and Behavior*, 49(2), 220–238. <https://doi.org/10.1177/00938548211036177>
- Suzuki, K., & Hur, H. (2020). Bureaucratic structures and organizational commitment: Findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6), 877–907. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619813>
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003), “Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177/0021886303039001001>
- Vlaicu, R. (2021, septiembre 1). Lo que reveló la pandemia acerca del papel de la confianza en el rendimiento del sector público. *Ideas que Cuentan, BID Mejorando Vidas*. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/lo-que-revelo-la-pandemia-acerca-del-papel-de-la-confianza-en-el-rendimiento-del-sector-publico/>
- Walker, R., O’toole, L., & Meier, K. (2007). It’s Where You Are That Matters: The Networking Behaviour Of English Local Government Officers. *Public Administration*, 85, 739–756. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2007.00667.X>
- Wei, Z., Lu, L., & Yanchun, Z. (2008). Using fuzzy cognitive time maps for modeling and evaluating trust dynamics in the virtual enterprises. *Expert Systems with Applications*, 35(4), 1583–1592. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2007.08.071>
- Whitford, A. B., Lee, S.-Y., Yun, T., & Jung, C. S. (2010). Collaborative Behavior and the Performance of Government Agencies. *International Public Management Journal*, 13(4), 321–349. <https://doi.org/10.1080/10967494.2010.529378>
- Wittmer, D. (1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers. *Public Productivity & Management Review*, 14(4), 369. <https://doi.org/10.2307/3380953>
- Zapata Jaramillo, C. M., & Rojas López, M. D. (2010). Una Revisión Crítica al Modelado De La Confianza A Nivel Organizacional. *Estudios Gerenciales*, 26(116), 193–208. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(10\)70129-7](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(10)70129-7)
- Zeffane, R. (1994). Patterns of organizational commitment and perceived management style: A comparison of public and private sector employees. *Human Relations*, 47(8), 977–1010. <https://doi.org/10.1177/001872679404700806>



Objetivo de la Revista

Desarrollar publicaciones científicas y académicas inspiradas en la reflexión, el análisis y la profundización de temas de la Administración Pública que permitan cubrir ejes de vital significancia para la transformación de la gestión de lo público en el marco de una sociedad con cambios vertiginosos y acelerados, relacionados con innovaciones que deben ser abordadas por el sector público, de tal forma que satisfagan las necesidades sociales, económicas, tecnológicas, ambientales y, ante todo, humanas.

Código de Ética Editorial

El contenido de la obra es de exclusiva responsabilidad de las personas autoras. Toda situación no prevista será resuelta por la Dirección Editorial y por el Consejo Asesor del CICAP considerando buenas prácticas nacionales e internacionales como las del Comité de Ética de las Publicaciones ([COPE](#), por sus siglas en inglés), del Directorio de Revistas de Acceso Abierto ([DOAJ](#), por sus siglas en inglés) y de la Asociación de Editores Académicos de Acceso Abierto ([OASPA](#), por sus siglas en inglés).

Ver: [Código de ética, buenas prácticas y transparencia de la Revista Científica Administrar lo Público](#)

Política de Acceso Abierto

El envío del manuscrito por parte de la(s) persona(s) autora(s) se interpreta como el entendimiento y aceptación de las condiciones de las normas de publicación y genera un contrato de edición donde las personas autoras conceden al CICAP, el derecho de reproducirla y difundirla. El CICAP no puede modificar la obra sin la autorización de las personas autoras.

Se utilizarán licencias de código abierto como la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Cada manuscrito publicado contará con su membrete bibliográfico con el fin de que pueda ser cosechado por indexadores y repositorios. Además, se incluye el signo distintivo de Acceso Abierto (Open Access) para facilitar su identificación y contribución a la Ciencia Abierta.

Categorías de publicación arbitradas

Publicaciones originales: Se contribuye a ampliar de forma considerable el conocimiento o la comprensión de un problema y está redactado de tal manera que una persona investigadora competente pueda repetir los experimentos, observaciones, cálculos o razonamientos teóricos de la persona autora y juzgar sus conclusiones y la precisión de su trabajo. Extensión: entre 9 000 y 10 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Sistematización de intervenciones: Se procesan los informes académicos de manera articulada con el fin de dar a conocer los principales resultados del proyecto de investigación, utiliza la narrativa descriptiva para exponer el informe de manera abreviada, apoyándose en los métodos, hallazgos, conclusiones y recomendaciones para continuar indagando en la materia. Extensión: entre 4 500 y 5 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Avances de investigación: Se procesan los informes de proyectos de investigación en curso, presentando información novedosa, relevante y cuyo sentido de oportunidad puede contribuir a la toma de decisiones o facilitar procesos y procedimientos. Extensión: entre 2 800 y 3 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Categorías de publicación no arbitradas:

Sistematización de docencia o extensión social: Se exponen resultados de proyectos de docencia o acción social, visibilizando información relacionada con los resultados e impactos que generan estos proyectos en la población intervenida. Extensión: entre 4 500 y 5 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Publicaciones secundarias: Se elaboran resúmenes y el indizado de publicaciones primarias, así como del almacenamiento y recuperación de la información contenida en ellas. Extensión: 1 000 palabras máximo, incluyendo texto, tablas y referencias.

Estudios recapitulativos: Producción sobre un tema determinado, en la que se reúnen, analizan y discuten informaciones ya publicadas. La persona autora debe tener en cuenta todos los trabajos publicados que han hecho avanzar el tema, o que lo habrían hecho avanzar si se hubiesen tomado en consideración. Extensión: 8 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Figura 1. Proceso de publicación en la revista ALP

