

39

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL

Año 22. N° 39 (jul-dic). Santa Fe. República Argentina. 2022

2022



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL

La reforma eléctrica de 2013 y la fallida contrarreforma de 2022 en México: asimetrías desde la perspectiva de las políticas públicas

The 2013 electricity reform and the failed counter-reform of 2022 in Mexico: asymmetries from a public policy perspective

Jaime Torres Fragoso

Universidad del Istmo / CONACYT (México)

jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

Recibido 19/09/2022 – Aceptado 13/03/2023

Resumen: Esta investigación compara las diferencias más significativas entre la instrumentación de la reforma eléctrica de 2013 en México y el frustrado intento de contrarreforma de 2022. Para ello, desde el enfoque de las políticas públicas, se consideraron los procesos de negociación seguidos, los elementos, las bondades y los impactos, tanto visibles como esperados, de ambos programas. Los resultados encontrados muestran que la reforma de 2013, a partir de lo que la teoría en torno a las políticas públicas sugiere, fue bien articulada y, desde una perspectiva económica, medioambiental y de gestión pública, incorporó las mejores prácticas para el subsector eléctrico. En contraste, la propuesta de reforma de 2022 se planteó de una manera incorrecta, además de que representaba una regresión en esas mismas materias. El artículo plantea la restitución de un modelo de Estado moderno que, con el apoyo del sector privado, nacional e internacional, cumpla de manera eficaz sus diversas funciones.

Palabras clave: reforma eléctrica de 2013, contrarreforma eléctrica de 2022, México, políticas públicas

Abstract: This research compares the most significant differences between the implementation of the 2013 electricity reform in Mexico and the frustrated attempt of counter-reform in 2022. For this purpose, from a public policy approach, the negotiation processes followed, the elements, the benefits and the impacts, both visible and expected, of both programs were considered. The results found show that the 2013 reform, based on what public policy theory suggests, was well articulated and, from an economic, environmental and public management perspective, incorporated the best practices for the electricity sub-sector. In contrast, the 2022 reform proposal was framed incorrectly and represented a regression in those same matters. The article proposes the restitution of a modern State model that, with the support of the national and international private sector, effectively fulfills its various functions.

Keywords: 2013 electricity reform, 2022 electricity counter-reform, Mexico, public policies

1. Introducción

Wood y Martin (2018) no se equivocan al afirmar que la negativa histórica de abrir a la competencia el sector energético, como sí ha ocurrido en el comercio y en las manufacturas, explica en parte la baja competitividad y productividad de México. Y que los problemas presentes en este sector, como el declive en la generación de petróleo y los altos precios de la electricidad para los consumidores industriales, limitaron el desarrollo del país. A pesar de que con anterioridad se hicieron intentos para adecuarlo y permitir la inversión privada, la reforma de 2013 representó el proyecto más ambicioso para modernizar el sector energético. Antes de ella, la producción de energía eléctrica por parte de empresas privadas era muy acotada y la nula competencia en el mercado originó prácticas ineficientes, como la operación de plantas obsoletas y la falta de capacidad de generación de energía limpia (Viscidi, 2018).



A pesar de no estar exenta de críticas o problemas, como toda política pública, en términos generales se acepta que el diseño de la reforma energética de 2013, específicamente la eléctrica, incorporó las mejores prácticas administrativas y medioambientales. Sin embargo, la llegada al poder de la izquierda en 2018, por primera vez en la historia de México, vino acompañada, además de una ideología distinta, de múltiples transformaciones en las estructuras y programas de gobierno. Lo que en la práctica se experimentó fue la sustitución de un modelo de apertura y reducción de la intervención estatal directa, a uno que inhibe la competencia y promueve la figura del Estado como el principal protagonista de la acción pública. Bajo esas premisas se concibieron, respectivamente, la reforma constitucional en materia eléctrica de 2013 y la iniciativa, finalmente rechazada en el Congreso en 2022, para nuevamente reformar el subsector económico de energía eléctrica.

Connotados autores latinoamericanos en la materia como Aguilar (1992a) y Roth (2009), notaron que el proceso de elaboración de las políticas públicas había sido, relativamente, poco estudiado y que su análisis reside más en la explicación que en la prescripción. Por lo tanto, y reconociendo que sin duda hay avances estimables, esta investigación busca contribuir en la generación de conocimientos en la disciplina. En este sentido, se plantean cuatro preguntas de investigación: 1. ¿Cuál es el sustento teórico que explica la consecución de la reforma eléctrica de 2013 en México?, 2. ¿Cuál fue el proceso de negociación seguido, los componentes, atributos e impactos de esta política?, 3. ¿Cuáles fueron las causas del fracaso de la iniciativa de reforma eléctrica de 2022? y 4. ¿Cuál fue el proceso adoptado, los componentes, atributos y posibles impactos de esta iniciativa?

Para responder las interrogantes trazadas, el artículo integra cinco apartados. El primero representa el marco teórico de la investigación e incluye la descripción de la aproximación estratégica de las políticas públicas, además de sus elementos, tipos y ciclo. Los autores aquí citados son relevantes para entender la forma de hacer políticas públicas en Hispanoamérica y para desarrollar la discusión del trabajo. En el segundo se explica de manera sucinta la metodología, mientras que en el tercero y en el cuarto se describen, de manera respectiva, el proceso, los componentes, los atributos e impactos de la reforma eléctrica de 2013, y del intento de reforma de 2022. En el quinto apartado se desarrollan la discusión y las conclusiones.

2. Las políticas públicas como modelo explicativo

2.1. Políticas públicas: concepto y aproximación estratégica

De acuerdo a Tamayo (1997: 281), las políticas públicas son el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Mientras que para Cabrales y Rey (2021), “las políticas públicas son el sistema de leyes, medidas reguladoras y otras acciones que los gobiernos diseñan e implementan en respuesta a los problemas de sus ciudadanos, buscando mejorar su bienestar” (p. 39). Según Aguilar (1992a: 22), la definición descriptiva de la política pública se vincula con su aspecto institucional y se puede entender como “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”.

Para Roth (2009), el análisis de políticas públicas, en vez de sustentarse en el estudio del Estado, se enfoca en la actividad específica del Estado (*outputs/outcomes*), lo que incluye la identificación de los objetivos de los actores participantes. Aguilar (1992a) anota que la política pública no es producto de una fría estimación acerca de los efectos más probables y menos gravosos de las alternativas disponibles, pero tampoco es enteramente el resultado de un razonamiento objetivo respecto a la capacidad instalada y los recursos de las instituciones estatales. Una política condensa la lucha de personas o grupos, a veces antagónicos, que pretenden alcanzar los máximos beneficios. Al final del día, apunta, la *policy* es, en cierto grado, la vieja *politics*, es decir, juegos de poder. Por consiguiente, lo conveniente es generar políticas racionales, pero viables desde una perspectiva política, económica y administrativa.

Lo que es indiscutible es que existe consenso en que, para atender de una manera adecuada los asuntos públicos más demandantes, los gobiernos deben implementar políticas públicas. Como lo dijera Lasswell (1951) en su célebre tratado, la orientación hacia las políticas (*policy orientation*) se centra en el proceso de la política y en la necesidad de manejar con destreza y talento esa acción. Aguilar (1992a) indica que el viejo modelo de gobierno solía uniformar los problemas y emplear políticas iguales o muy similares para solucionarlos, pero que dirigir en escenarios políticos plurales, como los que vivimos hoy en día, exige que se gobierne por políticas y con sentido público.

El propio Aguilar (1992b) señala que el estilo de hacer la política y las políticas públicas en México, después de la revolución, fue marcadamente centralizado en el gobierno federal, sin los contrapesos necesarios debido a una reducida competencia democrática y a una opinión pública subordinada al poder. No obstante, en el nuevo modelo de *policy orientation* se replantean los límites de los ámbitos político y privado, donde el primero se vuelve más plural y competitivo. Al respecto, Roth (2009) indica que la estrecha relación de las esferas pública y privada, del Estado y la sociedad, y la cogestión en varios aspectos de las políticas públicas, anula la división entre ambas y demanda la concepción de un nuevo modelo de Estado, más relacional. Majone (1996) coincide en que la forma de elaborar políticas públicas experimenta una transformación, dejando en el pasado el patrón centrado en el Estado, con sentido de arriba hacia abajo (*top-down*), hacia un esquema más contractual. En este nuevo modelo, las instituciones (entendidas como las reglas del juego) asumen un rol esencial.

También es claro que los recursos políticos, económicos y administrativos del Estado son limitados, incluso escasos, por lo tanto, cada decisión tomada de forma inadecuada acarreará costos de oportunidad elevados Aguilar (1992b). Ante ello, los gobiernos tienen que decidir con raciocinio e intuición, aunque bajo una serie de restricciones, cuál alternativa es la más apropiada para alcanzar los fines públicos. En tal sentido, dada la complejidad de los problemas públicos, Méndez (2020) plantea que las políticas públicas se apliquen de forma estratégica, es decir, que no se sustenten en las buenas intenciones y que en su hechura se asuma una posición crítica y objetiva. Por lo que, agrega, además de considerar las características del entorno local, es cada vez más importante reparar en las tendencias que incorpora el contexto internacional. No obstante, como apunta Aguilar (2015), esta capacidad no ha estado siempre presente en los gobiernos, particularmente en los latinoamericanos:

“Un político que no reconoce sus propias fortalezas y sus francos vulnerables, [...] que no presta atención a los movimientos de su entorno económico nacional y mundial, a los cambios tecnológicos y sociales [...] viene a ser una suerte de despistado peligroso, a pesar de la nobleza de sus ideales y afanes, o suele ser un sospechoso autoritario, confiado en su poderío, acaso imbatible en el momento, pero a la postre endeble. [...] los gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo con la ruta trazada y, de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político, que se poblaba de actores cada vez más diferenciados, cambiantes, independientes y hasta adversos a las iniciativas gubernamentales. Tal vez el principal rasgo de conducta de los gobiernos autoritarios no sólo latinoamericanos haya sido no tomar en cuenta ni en serio su entorno, considerando que nada alrededor del palacio representaba un real desafío o una amenaza preocupante para sus proyectos y pronunciamientos, que todo estaba totalmente bajo control y que no había rivales que no pudieran sujetarse y disciplinar en el momento oportuno mediante múltiples mecanismos, duros o blandos. Este síndrome de omnisciencia, supremacía y autosuficiencia de nuestros gobiernos, tan distintivo de nuestra tradición estadocéntrica, y que fue justificado con doctrinas de la soberanía [...] ocasionó que no se cultivaran formas de planeación y dirección estratégica, aunque nominalmente se aderezaran los planes, programas y gestiones con el elegante calificativo de estratégicos” (Aguilar, 2015: 209-210).

Roth (2009) coincide con esa apreciación al señalar que, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, el Estado dejó de ser una institución aislada, soberana, autosuficiente, rectora de la sociedad y garante del interés general, y que las instituciones que lo conforman han perdido capacidad de control respecto a los procesos políticos y sociales. Adiciona que diversos actores sociales han construido formas de resistencia a las intenciones de mando hegemónico estatal y que hay, por tanto, un proceso que vuelve más horizontal la posición del gobierno frente a diversos grupos de interés. Así, el Estado está influenciado por la sociedad civil organizada, ya sea a través de empresas (particularmente las internacionales) o en forma de movimientos sociales y, a pesar de que la ciudadanía le exige más, éste ya no cuenta con la debida autonomía y capacidad de actuación, decisión y de imposición de reglas. En suma, el mismo trabajo sugiere que el Estado parece ya no ser el espacio propicio (o al menos no el único), para las negociaciones entre actores sociales, económicos y políticos.

A pesar de lo anterior, Aguilar (2015) apunta que el surgimiento de la competencia democrática y la transición hacia la liberalización económica, obligaron a los gobiernos a incorporar el enfoque estratégico en sus tareas. Esto es así, agrega, ya que el gobierno se enfrenta a un contexto cambiante y multidimensional,

representado por la globalización de la economía y el surgimiento de problemas de escala mundial, imposibles de controlar con el viejo estilo jerárquico de mando y disuasión, y con un enfoque doméstico.

Para Aguilar (1992b), era difícil justificar, con argumentos convincentes, la mutación del Estado en un órgano autoritario, interventor al extremo, propietario y, además, deficitario. Estrategias como la privatización, la desincorporación, la desregulación, la liberalización y la apertura, no son diseñadas para debilitar o acabar con el Estado, por el contrario, pretenden devolverle sus atribuciones originales, su razón de ser, que incluye la promoción de las libertades.¹ Es necesaria la intervención social del Estado, advierte, pero eso no debe significar una desenfadada y unilateral pretensión estatizante. Incluso, más importante que acerca del tamaño del Estado, es la discusión respecto a las políticas a implementar para enfrentar con inteligencia los problemas públicos. Por lo que el análisis y hechura de políticas públicas permite definir un amplio conjunto de estrategias de acción. Roth (2009) anexa que el Estado debe negociar los mecanismos para implementar las políticas diseñadas.

2.2. Componentes, tipos y proceso de las políticas públicas

Majone (1996) identifica tres rasgos en la hechura de políticas públicas: 1. La eficiencia como objetivo central. Donde el objetivo es mejorar la posición de todas o casi todas las personas o grupos sociales, no mejorar la posición de un grupo a expensas de otro. 2. La importancia estratégica de la credibilidad política. Más aún en un mundo globalizado e interdependiente, donde la política local se proyecta fuera de las fronteras nacionales. Pero para que ésta alcance sus fines debe ser convincente, ya que incluso a nivel doméstico, la creciente complejidad del medio ambiente merma la efectividad de las técnicas centralizadas de comando y control de la burocracia estatal y 3. La delegación de poderes a unidades tecnocráticas independientes. Las cuales se justifican por su competencia en temas de mucha complejidad técnica y porque pueden asegurar una mayor continuidad a las políticas que los departamentos de gobierno.

De acuerdo a Méndez (2015a), una política pública no puede prescindir de ninguno de los siguientes seis elementos: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. Con base en ellos, existen tres tipos de política: activa, semiactiva y pasiva (ver Tabla 1); clasificación que resulta útil considerar en el ejercicio comparativo que se desarrolla en este trabajo. Como lo aclara el propio autor, realmente una política pública difícilmente se ajustaría, en estricto sentido, a uno de los tres tipos señalados. Pero lo que sí permiten estos modelos es colocar a las políticas, así sea de manera temporal, en un lugar dentro de la escala. De manera complementaria y reconociendo los efectos del contexto o medio ambiente (enfoque “ecológico”), la misma investigación señala que, cuando se presenten las siguientes tres condiciones: una crisis, una solución a tal problemática y una coalición política dominante, se propiciará la generación de políticas públicas activas. Por el contrario, se añade, cuando sólo se presenten uno o dos de estos factores, la política tenderá a ser menos activa.

Tabla 1. Elementos y tipos de política pública

| Tipos | | Activa | Semiactiva | Pasiva |
|-----------|-------------|---|--|--|
| Elementos | Problema | Su legitimidad es alta para la mayoría de los funcionarios y grupos sociales. Su definición es clara. | Su legitimidad frente a otros problemas es mediana y su definición es un poco confusa. | Su legitimidad es baja y su definición es confusa para muchos actores. |
| | Diagnóstico | Supuestos claros y legítimos para la mayoría. | Supuestos no del todo claros y legítimos para varios actores. | Supuestos confusos y poco legítimos para muchos actores. |

¹ Como sostiene Villar (2007), es en el liberalismo donde se encuentra la raíz del concepto de Estado de derecho, cuyas premisas fundamentales son el respeto de la ley y de la libertad, además de la propiedad y bienestar de las personas, las cuales deben estar acreditadas en una Constitución.

| | | | | |
|--|-------------------|--|---|--|
| | Solución | Clara y legítima, es conocida por la mayoría. | No del todo clara, legítima, ni bien conocida por varios actores. | Confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores. |
| | Estrategia | Clara, legítima y bien conocida por los actores. | No del todo clara, legítima, ni bien conocida. | Confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores. |
| | Recursos | Adecuados para el desarrollo de la estrategia. | Se ubican en un grado intermedio de acción previsto en la estrategia. | Apenas son suficientes para la ejecución del grado de acción previsto. |
| | Ejecución | De forma cercana a la planteada. | Grado intermedio de acción. Se hace de forma cercana a la prevista. | Bajo grado de acción. Se hace de forma cercana a la fijada. |

Fuente: Méndez (2015a).

Pallarés (1988) sintetiza el ciclo de las políticas en tres fases: 1. Formulación, 2. Implementación y 3. Evaluación. Asimismo, dentro de la formulación incluye cinco momentos: el establecimiento de la agenda política, la definición de los problemas, la previsión, el establecimiento de objetivos y la selección de la opción. Aunque puntualiza que es una descripción conceptual que no siempre se valida en la realidad. Tamayo (1997) subraya que el proceso de políticas públicas, en concordancia con la propuesta anterior, comprende las siguientes etapas: 1. Identificación y definición del problema, 2. Formulación de alternativas de solución, 3. Adopción de una alternativa, 4. Implantación de la alternativa seleccionada y 5. Evaluación de los resultados logrados.

3. Metodología

Tal como lo plantean Cázares et al. (1992) y Luna (2011), esta investigación es de tipo documental, la cual, de acuerdo a autores como Hernández Sampieri et al. (2010), es una técnica de indagación cualitativa que recopila y selecciona información a partir de una serie de escritos. Estos mismos científicos anotan que en este tipo de estudios los datos son descripciones de situaciones y eventos, para cuya recolección se emplean técnicas no estandarizadas ni predeterminadas totalmente. Siendo uno de estos métodos la revisión de documentos con el fin de darle sentido a la realidad a través de la interpretación del investigador. Esa metodología se empleó para desarrollar este manuscrito, para lo cual se ejecutó una exploración bibliográfica, fundamentalmente en libros, artículos científicos y comunicados oficiales, y hemerográfica.

La indagatoria ejecutada se puede dividir en tres actividades elaboradas, como en todo estudio cualitativo, de manera prácticamente simultánea o no lineal. La primera de ellas consistió en el estudio del desarrollo, naturaleza y efectos de la reforma eléctrica de 2013. La segunda tarea fue la de identificar los mismos elementos en la propuesta de contrarreforma de 2022. Con el propósito de darle un significado a lo encontrado, la tercera actividad radicó en desarrollar el marco teórico de las políticas públicas desde una perspectiva estratégica, además de presentar sus componentes y proceso. El resultado de lo anterior es el artículo que aquí se presenta, en el cual se asume la investigación documental 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. De este modo, no debe entenderse ni agotarse la investigación documental como la simple búsqueda de documentos relativos a un tema”. (Tancara, 1993: 94).

De manera específica, la traza metodológica empleada para analizar las dos experiencias descritas se sustenta en el denominado estudio comparado de las políticas públicas y, particularmente, de políticas sectoriales (Grau, 2002). Bulcourf y Cardozo (2008) añaden que, el campo del enfoque comparado, incluye las observaciones sobre fenómenos parecidos en diversas naciones o entre regiones de un mismo país con diferente régimen político. Así, “las políticas públicas comparadas son, como señala Feldman (1978), un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto” (Parsons, 2007: 74). De acuerdo a Grau (2002), la comparación de

políticas sectoriales permite identificar, entre otros aspectos, diferencias en el proceso de construcción de la agenda, en la determinación del problema o en la red de actores.

Parsons (2007) indica que el enfoque comparativo incluye como método los estudios de caso de un asunto de políticas públicas en un país. Al respecto, Méndez (2015b) comenta que, cuando se emplean pocos casos, existen dos diseños de comparación: el de casos más semejantes y el de casos más diferentes. En el primero, se contrastan casos ubicados en contextos semejantes y se examinan las discrepancias. La misma investigación refiere que es posible comparar países similares o diversos casos en una sola nación, por ejemplo, cotejar una política pública en dos fechas diferentes en un mismo país. Esto permite eliminar un buen número de variables explicativas (como el nivel de desarrollo, tipo de cultura, etc.) y establecer relaciones de causalidad entre el reducido número de variables que hayan variado.

Con base en lo anterior, en esta investigación se hará un estudio comparado de políticas sectoriales siguiendo un diseño de casos más semejantes. Dado que un importante conjunto de variables independientes presentes en 2013 se puede considerar como similares a las presentadas en 2022, y que definen a México como nación, este trabajo tratará de apoyarse en otras variables que expliquen las diferencias entre lo sucedido en un año y en el otro. Particularmente, las mencionadas en el apartado del marco teórico: la presencia de una coalición política preponderante, la sensación de una crisis y de una alternativa de solución.

4. La reforma eléctrica de 2013

4.1. Proceso y componentes

Al día siguiente de su toma de posesión, ocurrida el 1 de diciembre de 2012 y fruto de las negociaciones iniciadas después de las elecciones del 1 de julio, Enrique Peña Nieto y los presidentes del otrora gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), firmaron el Pacto por México, que suponía el acuerdo de una agenda política y económica común. Acompañaron el acto los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores parlamentarios de los mismos partidos políticos, el jefe de gobierno de la ciudad de México y los 31 gobernadores de las entidades federativas del país. Las 95 iniciativas generadas en el marco del pacto entre el gobierno federal y los partidos de oposición, incluidas las reformas estructurales, pretendían redefinir los ámbitos público y privado para fomentar el crecimiento económico (Zepeda, 2017). A pesar de que el PRD abandonó el pacto en noviembre de 2013 por su oposición a la apertura del sector energético,² la reforma de este sector fue promulgada el 20 de diciembre de ese mismo año, tras obtener 353 de 500 votos en la Cámara de Diputados y 95 de 128 en la de Senadores, además de que 24 de las 32 legislaturas locales la aprobaron (Wood y Martin, 2018).

Dos de los aspectos centrales de la reforma energética³ de 2013, sustentada en los cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, fueron la creación de la figura de empresas productivas del Estado (EPE) y la apertura al capital privado en actividades de generación. Los objetivos de esta reforma aparecen a continuación:

- 1) Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- 2) Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Empresas Productivas del Estado, 100% públicas y 100% mexicanas.
- 3) Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural.
- 4) Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la energía eléctrica.
- 5) Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- 6) Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- 7) Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro energético, así como transparencia y rendición de cuentas en las distintas actividades de la industria energética.
- 8) Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.

² Como lo apuntan Wood y Martin (2018), esto es producto de muchos años de retórica nacionalista con gran impacto en un amplio sector de la población y cuyo símbolo mayor es la expropiación petrolera.

³ Conocida como "la madre de todas las reformas", es integrante del conjunto de once reformas estructurales impulsadas en esas fechas en las siguientes materias: telecomunicaciones y radiodifusión, competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, procedimientos penales, amparo, político-electoral, transparencia y energía (Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-, 2016).

- 9) Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las futuras generaciones.
- 10) Impulsar el desarrollo, con responsabilidad social y ambiental (Gobierno de México, 2013: 3).

Para Romero (2015), el modelo de las EPE constituye una forma original de administrar de parte del gobierno federal, ya que se les libera de la excesiva regulación a la que están sometidas las organizaciones descentralizadas y paraestatales. Sin embargo y de acuerdo al mismo autor, las EPE están sujetas a los ordenamientos legales en temas de transparencia y rendición de cuentas. De hecho, prosigue, pasan por tres niveles de control: 1. De parte de los órganos reguladores coordinados en materia energética (ORCME), quienes autorizan las tareas a ejecutar y supervisan su cumplimiento, 2. De la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en materia técnica, y financiera, contable, presupuestal y de deuda, respectivamente y 3. De los consejos de administración, en tanto órganos colegiados de control y vigilancia.

En materia de electricidad, esta reforma tenía los siguientes propósitos: 1. Modernizar a la CFE⁴ como empresa productiva del Estado, 2. Que el país ejerciera, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), alentando la competencia, 3. Atraer mayor inversión para impulsar el desarrollo del país, 4. Disponer de un mayor abasto de energía y bajar las tarifas eléctricas y 5. Sustituir las centrales eléctricas, altamente contaminantes, con tecnologías limpias e impulsar la utilización de gas natural en la generación eléctrica. Suponía, entonces, un nuevo modelo de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, el cual implicó, como ya se dijo, reformas en la Constitución (ver Tabla 2) y en la legislación secundaria (ver Tabla 3) en 2014 (Gobierno de México, 2013).

Tabla 2. Cambios constitucionales asociados a la reforma eléctrica de 2013

| Artículo | Descripción |
|----------|--|
| 25 | <ul style="list-style-type: none"> - Se establece la transformación de la CFE en Empresa Productiva del Estado, con el objetivo de atender las áreas estratégicas, alcanzar altos estándares de competitividad, crear valor económico e incrementar los ingresos públicos, con responsabilidad social y ambiental. - La CFE (al igual que Pemex)⁵ sigue siendo una empresa 100% nacional y propiedad del Estado, cuya administración y estructura corporativa adoptará las mejores prácticas internacionales. |
| 27 | <ul style="list-style-type: none"> - Se determina que corresponde exclusivamente al Estado la planeación y control del SEN, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.⁶ Se señala que en estas actividades no se otorgarán concesiones, no obstante, el gobierno federal puede celebrar contratos con particulares. Así, por cuenta del Estado se pueden ejecutar actividades para el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. |
| 28 | <ul style="list-style-type: none"> - Se estipula que la planeación y el control del SEN y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad son áreas exclusivas del Estado. - La CFE y privados podrán ejecutar actividades de generación de energía eléctrica libremente, con una efectiva regulación. - Los particulares podrán construir nuevas plantas sin necesidad de que la CFE las incorpore en la planeación de la empresa. - Se permite la celebración de contratos entre privados y la CFE para el financiamiento, instalación, mantenimiento, operación y modernización de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de electricidad. |

Fuente: Gobierno de México (2013).

⁴ La CFE es una empresa pública propiedad del gobierno federal (que la creó el 14 de agosto de 1937), cuya misión es la de suministrar energía eléctrica en todo el país. Goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y operativa, de acuerdo a lo establecido en la Ley de la CFE.

⁵ Antes de la reforma, Pemex y la CFE eran organismos descentralizados, integrantes de la administración pública paraestatal.

⁶ De acuerdo a la fracción XLII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, este servicio representa "las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la red nacional de transmisión y en las redes generales de distribución".

A pesar de que sólo se cumplieron parcialmente, entre los principios en que se sustentaba la reforma figuraban: 1. Mayor competencia en el sector energético originaría más productividad, competitividad y mejores precios, 2. Agencias reguladoras fuertes, 3. Transparencia, 4. Energía limpia y 5. Fortalecimiento de Pemex y la CFE (Wood y Martin, 2018).

Tabla 3. Leyes secundarias creadas en la reforma eléctrica de 2013

| Ley | Fundamento |
|--|---|
| De la Industria Eléctrica | Plantea una mayor eficiencia en la transmisión y distribución de energía eléctrica sustentable y regula la estructura del subsector. Describe las funciones de las siguientes instituciones: 1. El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que se encarga de la operación del SEN. 2. La CRE, que, bajo la tutela de la SENER, es el principal organismo regulador y se encarga de implementar el contenido de esta ley en lo general. 3. La SENER, responsable de dirigir la política energética del gobierno federal. |
| De la CFE | Establece la estructura de esta empresa, así como su operación y funcionamiento. Se determina su división en subsidiarias encargadas de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. |
| De Transición Energética ⁷ | Define mecanismos para cumplir los compromisos que contrajo México en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Pretende diversificar las fuentes de energía para disminuir la dependencia respecto a los hidrocarburos. Establece, además de metas intermedias para los años 2018 y 2021, una participación mínima de 35% de energías limpias en la generación de energía eléctrica para 2024. |
| De Energía Geotérmica | Proyecta aprovechar el recurso disponible en la materia en conjunto con el sector privado. |
| De los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética | Determina las funciones y alcances de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y de la CRE. |

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores (2016), Nance (2018).

4.2. Atributos e impactos

Según Wood y Martin (2018), la reforma energética de 2013 es relevante por su amplitud y profundidad, por el rompimiento con el pasado, por sus impactos favorables en la economía de México a largo plazo y por el proceso político que siguió. En ese sentido, con la finalidad de aprovechar su experiencia y recursos tecnológicos, la CFE podrá establecer contratos con agentes privados para el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización y vigilancia de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Gobierno de México, 2013). La reforma también determinó que el CENACE, que era parte de la CFE, fuera transformado en un organismo público descentralizado, responsable del control operativo del SEN, de operar el mercado eléctrico mayorista y de garantizar a los generadores el acceso a la red nacional de transmisión. Ahí mismo se indica que la legislación secundaria autoriza la participación de privados en la generación y comercialización de energía eléctrica, pero mantiene, como ya se dijo, como áreas estratégicas del Estado la planeación del SEN y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015, es decir, pocos días después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) de París, celebrada el 12 de diciembre de ese año. Además, como lo indican Wood y Martin (2018), desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se registró un notable crecimiento en las energías renovables, particularmente de energía eólica. De la mano con los datos de la tabla y en el marco de la Ley General de Cambio Climático de 2012, México se comprometió a reducir el crecimiento de emisiones en un 30% para el año 2030.

Wood y Martin (2018) comentan que, por primera ocasión, la generación sería una actividad competitiva en México y se consentiría la inversión privada en toda la cadena de valor. En tal sentido, la descentralización de la CFE y su voluntad a renunciar a su posición monopólica, era la amenaza más difícil a superar. Como lo apunta Viscidi (2018), la reforma posibilitó a todos los jugadores en el mercado competir en condiciones equitativas para acordar contratos de suministro bajo un esquema de licitación pública, además de que permite acceso abierto a la red. Señala que los grandes usuarios pueden entrar al mercado mayorista de electricidad interviniendo en subastas de energía o comprándola directamente a la CFE o a otros proveedores a costos acordados. Mientras que los usuarios pequeños, como las viviendas individuales, deben comprar la energía a la CFE a las tarifas establecidas por la CRE.

Antes de esta reforma, la regulación del subsector estaba a cargo de la SENER por medio de su órgano desconcentrado, la CRE. Por lo tanto, no existía una natural separación entre la institución encargada del diseño de la política energética y las agencias responsables de garantizar una operación adecuada. Además, la CRE se enfrentaba al hecho de que los principales proyectos en la industria eléctrica eran de la CFE, por lo que la regulación se dirigió a un solo actor. Como ya se indicó en la Tabla 2, la CRE pasó a ser un órgano regulador coordinado en materia energética, lo que supuso que tendría personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, además de autosuficiencia presupuestaria. Este organismo tiene la encomienda de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, la competencia en este subsector, la protección de los intereses de los usuarios, la correcta cobertura nacional y la seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. Los ORCME se coordinan con la SENER por medio del Consejo de Coordinación del Sector Energético, que se constituirá por el titular de esta Secretaría (quien es, además, el presidente del consejo), los subsecretarios de la propia SENER, los presidentes de la CNH y la CRE, además de los directores generales del Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) y del CENACE (Gobierno de México, 2013).

Con base en un amplio informe acerca de la reestructuración del subsector eléctrico, Nance (2018) indica que, no obstante que hay aspectos a mejorar, la reforma se puede considerar exitosa. Y que, dado que el gobierno ha desarrollado un proceso sólido, México está en ruta de una transición exitosa. Wood y Martin (2018) argumentan que, del conjunto de reformas de México, la del sector energético ha sido la más trascendente y, en caso de resistir los vaivenes políticos,⁸ la de impacto más significativo a largo plazo. Para Viscidi (2018), seis años después de la reforma eléctrica, México disponía de un entorno más seguro y competitivo para el subsector eléctrico, que había propiciado un considerable aumento en las inversiones para la generación de energías renovables. Añade que, en 2015, el país era uno de los diez mejores del mundo para invertir en energías limpias (logrando atraer 4 mil millones de pesos o 4 billones de dólares en ese año) y figuraba entre los tres de Latinoamérica con mayor potencial en energía eólica y solar. Además de que “es esencial que el próximo presidente mantenga el impulso positivo de la reforma, aproveche los éxitos del sector y trabaje para mejorar las políticas y regulaciones donde aún falta camino por recorrer” (p. 178). Como se verá más adelante, eso no ocurrió.

5. La iniciativa de reforma eléctrica de 2022

5.2. Proceso y componentes

Así como lo refieren Loredó y López (2021), el arribo en 2018 de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república frenó la reforma de 2013, ya que, desde el primer día de su gobierno, como lo había hecho en campaña, la criticó, al considerar que simboliza el modelo neoliberal. De hecho, el rescate de Pemex y de la CFE, así como alcanzar la “soberanía energética” son piezas centrales de su proyecto político. En el mismo trabajo se asienta que, aunque en lo formal la reforma de 2013 seguía vigente, en la práctica, los cambios realizados están generando letargo en el sector energético del país por el freno a la inversión privada. Tal como lo apuntan López y Jiménez (2021) y bajo el argumento de que la reforma de 2013 “significó un cambio normativo de carácter regresivo”, el 30 de septiembre de 2021 el presidente de México envió la iniciativa de reforma eléctrica a la mesa directiva de la Cámara de Diputados.⁹ La propuesta de reforma se sustentó en modificaciones a los mismos artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y nueve transitorios (ver Tabla 4).

⁸ Justamente, García (2018) notó que la arquitectura legal de la reforma energética (como el haber colocado los elementos más importantes en los artículos transitorios, no en el texto de la Constitución), la volvía vulnerable ante los ciclos políticos propios de la era moderna.

⁹ Es oportuno aclarar que esto ocurrió luego de que una reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, que aprobara el Congreso en marzo de 2021, se viera bloqueada por acciones judiciales. Ante ello, López Obrador decidió lanzar esta nueva y más ambiciosa iniciativa por la vía de la reforma constitucional.

El domingo 17 de abril de 2022, después de más de 12 horas de debate en la Cámara de Diputados y de meses de críticas de ambientalistas, académicos, empresarios e incluso de los Estados Unidos, el principal socio comercial de México, y de discusiones entre representantes de estos grupos y el gobierno, los partidos de oposición sumaron fuerzas para impedir que se aprobara el proyecto de ley que, argumentaron, afectaría las inversiones y las obligaciones internacionales.¹⁰ Lo anterior a pesar de que el 7 de abril, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) frenó una primera intentona de la oposición para impedir la propuesta de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, ya que resolvió no declarar inconstitucional tal iniciativa (Rodríguez, et al., 2022). Como lo comenta Cullell (2022), la propuesta de reforma concentró la agenda pública desde que el presidente la mandó al Congreso y la discusión en torno a ella se abrió a aspectos más generales asociados a la coyuntura política por la que atraviesa México. De acuerdo a la misma nota, la oposición desechó la iniciativa al juzgar que encarecería la electricidad y generaría mayor contaminación, además de señalar que “estamos más unidos que nunca”.

Tabla 4. Disposiciones más importantes de la iniciativa de reforma eléctrica de 2022

| Nº | Descripción |
|----|--|
| 1 | Se modifica el artículo 27 de la Constitución para señalar que “corresponde exclusivamente a la Nación el área estratégica de la electricidad, consistente en generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica”. |
| 2 | Se sustituye el concepto de empresas productivas del estado (EPE) por el de organismos del Estado. |
| 3 | Los permisos otorgados de generación de energía eléctrica y los contratos de compraventa de electricidad con el sector privado quedan cancelados. |
| 4 | Se reglamenta que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos energéticos por parte de particulares podrá realizarse sólo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal. |
| 5 | La CFE se transforma en el organismo del Estado responsable de la planeación y control del área estratégica de la electricidad. Operará con autonomía en sus funciones y en su administración. |
| 6 | La CFE queda integrada como un solo organismo del Estado en forma vertical y horizontal, por lo que se suprime la separación legal de sus empresas subsidiarias y filiales. Permanecerán la subsidiaria CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, y las filiales CFE Energía, CFE Internacional y CFE Capital. |
| 7 | La CFE debe garantizar la generación de al menos el 54% de la energía que requiera el país, mientras que empresas particulares pueden participar hasta con el 46%. |
| 8 | El servicio de abastecimiento de energía eléctrica será prestado exclusivamente por la CFE, quien podrá adquirir energía, para el corto y largo plazos, del sector privado, que actuará con base en la planeación y control estatal. |
| 9 | Se eliminan los ORCME, incluyendo la Comisión Reguladora de Energía. Sus funciones las realizará la SENER. |
| 10 | El CENACE se reincorpora a la CFE, quien gestionará sus centrales con eficiencia económica y cumpliendo criterios de confiabilidad, continuidad y estabilidad. |

Fuente: López y Jiménez (2021), Gobierno de México (2021).

5.2. Atributos y posibles impactos

López Obrador señaló que se no se pretendía nacionalizar ni estatizar, sino “resarcir el daño que ocasionó la llamada reforma energética y tener control de los precios de los energéticos para que no se afecte la economía popular, y esto significa el fortalecer a empresas públicas como la Comisión Federal de Electricidad” (Gobierno

¹⁰ Cabe señalar que, de los 334 votos requeridos para aprobar la iniciativa (dos tercios del total de 500 escaños), Morena (Movimiento Regeneración Nacional), el partido del presidente, y sus aliados, reunieron sólo 275. Fruto de este proceso, en un claro acto de intolerancia política, los miembros de la oposición fueron tachados en redes sociales por el presidente nacional de Morena como “traidores a la patria”. Ante ello, como relata De La Rosa (2022), el Instituto Nacional Electoral (INE), ordenó a este partido frenar sus ataques.

de México, 2021). No obstante, entre otros aspectos relevantes, Carrillo (2022) destaca que la iniciativa daba preferencia a las plantas de la CFE (las cuales emplean los combustibles más contaminantes) para proveer electricidad a la red, así como la reducción de la competencia en el subsector, lo que generaría incertidumbre jurídica para quienes desearan invertir en México, violentando además la Constitución y los acuerdos internacionales.

Analistas internacionales, como Semple y López (2021), destacaron que la conceptualización de López Obrador en torno a la nueva reforma a la industria eléctrica suscitó numerosas críticas de diputados y senadores de oposición, ambientalistas, expertos, empresas nacionales y extranjeras, además de la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica), el organismo público encargado de impedir los monopolios. Incluso, el gobierno de España solicitó en su momento que la propuesta de reforma eléctrica no fuera retroactiva y que, por tanto, existiera seguridad jurídica para las inversiones de las empresas españolas en el sector energético de México (Manetto, 2022).

Según Ocampo (2021) el voto de la iniciativa de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica en la Cámara de Diputados habría de definir, más que el futuro de este subsector, el de todo México. Para él, en caso de haberse aprobado la iniciativa enviada por López Obrador para favorecer a la CFE sobre los jugadores privados, habría disminuido la competitividad del país. Esto se explica por los mayores costos de generación, al pasar de un modelo basado en la eficiencia económica a otro sustentado en las centrales propiedad de la CFE, donde se da preferencia a los combustibles fósiles. Mientras que el analista Ramsés Pech, de acuerdo a un reporte de Cruz (2021), percibió que, ante la cancelación de los permisos de generación eléctrica concedidos, amén de los contratos de compraventa de electricidad y las solicitudes irresueltas, que hubiera propiciado la aprobación de la reforma, el gobierno enfrentaría una gran cantidad de demandas de parte de empresas participantes en el subsector.

Ocampo (2021) indica también que el gobierno se equivoca de manera rotunda al no considerar la transición energética como una ventaja competitiva, ya que el daño al medio ambiente disminuye la capacidad del país para atraer inversión. Sin embargo, añade, la principal afectación en competitividad es la pérdida de confianza en el Estado mexicano, ya que se manda el mensaje de que el país no es capaz de respetar sus compromisos, y que puede realizar modificaciones retroactivas a las leyes y volver inviables las inversiones ya realizadas. Asimismo, en el informe de Cruz (2021) se subrayó que la posibilidad de inversión privada dependería de la aprobación de la CFE y de que no afectara su participación en el mercado, lo que provocaría un marcado descenso en nuevas inversiones y un rezago tecnológico. También se notó que es preocupante que la CFE se convierta en juez y parte, ya que tendría el derecho de decidir a qué compañía comprarle el 46% de la energía que producirían los particulares y, más grave aún, que tenga la atribución de fijar las tarifas.

Para el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), de acuerdo a información de Saldaña y Fuentes (2021), la aprobación de la reforma propuesta por el actual presidente de México hubiera supuesto un retroceso histórico para el proyecto de contar con un país más competitivo, debido al previsible aumento en los costos de la electricidad y a la interrupción de la posibilidad de tener energía limpia. El mismo reporte indica que, por el contrario, el IMCO considera que la consolidación de la CFE debe iniciar por la aceptación de que no cuenta con la capacidad para ser el único jugador en todas las fases de la cadena de valor de la electricidad: generación, transmisión, distribución y comercialización, y por dar prioridad a los segmentos que le son más rentables, como la transmisión y distribución eléctrica, gracias a su posición monopólica. En lugar de robustecer a la empresa, la debilita al forzarla a ejecutar operaciones en las que pierde recursos.

Cota (2021) considera que, a diferencia del gobierno anterior, que confió en la competencia para lograr mayor calidad y mejor precio de la electricidad, la iniciativa de López Obrador es reflejo de su visión de México como víctima de intereses privados desmedidos que atentan contra la soberanía nacional. Como lo refiere Hernández (2021), la agencia Moody's coincide en que la reforma eléctrica de López Obrador implicaría mayor control del Estado, lo que afectaría la transparencia de los costos y operación del subsector, la confianza de los inversionistas, la llegada de capital en energía renovable y el cumplimiento de las metas en generación limpia en México. Esto implicaría, de acuerdo a la calificadora, mayores costos para los usuarios, presión sobre las finanzas públicas, fugas de capitales, menor inversión y menor crecimiento económico.

Para el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en caso de haber sido aprobada, la iniciativa hubiera significado una expropiación de facto provocando graves daños al Estado de derecho, al medio ambiente, a las finanzas públicas y a la competitividad del país. Al ser la CFE la única organización que podría abastecer de energía eléctrica, los mexicanos se hubieran visto forzados a comprarle energía sin importar lo cara, sucia e ineficiente que fuera. En materia ambiental, les preocupaba que la CFE posea plantas obsoletas que operan con carbón, diésel y combustóleo (Saldaña, 2021). De acuerdo al abogado constitucionalista Carbonell (2021), de haber procedido, la iniciativa estaría enviando una señal muy negativa para quienes desearan invertir en México, habría abierto la ruta hacia la estatización y monopolización de la energía, y hubiera regresado al país varias décadas hacia el pasado.

No obstante, varios de esos temores se estaban materializando. El 19 de julio de 2022, en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), estas dos últimas naciones iniciaron el proceso para interponer un panel de solución de controversias contra México debido a las afectaciones derivadas de la política del sector energético mexicano. Entre otras cosas, Estados Unidos denuncia una enmienda de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica (referida en el apartado anterior), que da preferencia a la distribución de energía producida por la CFE por encima de energía limpia, como la eólica y la solar, generada por privados, y los retrasos o negaciones de permisos a empresas de ese país (Alegría, 2022; Morales, 2022). Los mismos reportes refieren que los cambios en esta política están desincentivando la inversión de proveedores privados nacionales e internacionales y la competitividad de América del Norte.

Como le refiere García (2022), las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica se encuentran detenidas gracias al recurso de amparo, en espera de la sentencia de la SCJN, lo que provoca incertidumbre jurídica. La nota indica que, entre otros cambios, el CENACE se vería obligado a despachar en primer término la energía de las hidroeléctricas de la CFE, después la que la propia empresa genera en otras plantas, seguida de la eólica producida por privados para consumo de empresas privadas o de la CFE, la energía de ciclo combinado y, finalmente, otras energías renovables generadas por privados, como la solar. Mientras que los permisos de generación, que entrega la CRE, se someterían a criterios de planeación de la red y podrían ser denegados. Asimismo, se obligaría a la CRE a anular permisos “obtenidos mediante la realización de actos constitutivos de fraude a la ley”. Todos ellos incompatibles con el T-MEC.

6. Discusión y conclusiones

En primer término, es posible afirmar que se cumplió el objetivo central de esta investigación que, tal como fue planteado en la introducción, era encontrar, desde la perspectiva de las políticas públicas, un fundamento teórico al logro de la reforma eléctrica implementado en México en 2013 y a la fallida contrarreforma de este subsector económico de 2022. También fue posible exponer el proceso de negociación política adoptado, los elementos más significativos, las cualidades y varios de los efectos, reales o potenciales, de ambos instrumentos.

Tal como se apuntó en el apartado metodológico, el enfoque comparativo permite contrastar, entre otras posibilidades, la política pública de un país en diferentes fechas. De tal forma, en el presente artículo se cotejó el diseño de las dos políticas sectoriales señaladas en el párrafo anterior. A partir de este ejercicio, fue posible distinguir, como lo indica la teoría, el proceso de construcción de la agenda, la definición del problema y la red de actores participantes en ambas iniciativas. Asimismo, los resultados alcanzados en el proyecto de 2013 y los posibles impactos del propuesto en 2022 fueron presentados. En síntesis, en este trabajo se efectuó un estudio comparado de políticas sectoriales con base en un diseño de casos más semejantes.

A pesar de que varios científicos sociales y analistas mencionan que quizá México transita hacia un cambio de régimen, es claro que una gran cantidad de variables independientes, como la cultura, el nivel de desarrollo, el entramado institucional, etc., siguen siendo análogas. Esto obligó a buscar otras variables que explicaran las diferencias encontradas entre una y otra política. En tal sentido, los resultados alcanzados en este artículo corroboran, como lo plantea Méndez (2015a), que, el surgimiento de un problema reconocido por la mayoría de los actores, junto a una propuesta de solución y una coalición política dominante, impulsarán la creación de políticas públicas activas.

Justamente eso se presentó en el 2013, donde la reforma eléctrica, impulsada por la coalición formada por el gobernante PRI y el PAN en el marco del Pacto por México, representó la respuesta a un escenario de baja productividad, poca competencia e insuficiente inversión en el subsector, además de tarifas elevadas y plantas generadoras contaminantes. En contraste, la propuesta de reforma de 2022 fracasó porque no se sustentó en un problema legítimo, ya que suscitó numerosas críticas de diversos sectores sociales, políticos y económicos, y tampoco aglutinó en torno a ella una coalición dominante. Más bien, se pretendió imponer por la fuerza, sobredimensionando la capacidad de convocatoria del presidente de la república y de Morena.

Se encontró también que la reforma de 2013 tiene otros atributos. De acuerdo a Aguilar (1992b), adoptó el modelo de *policy orientation*, ya que, entre otras cosas, se buscó una mayor competitividad del Estado y se establecieron vínculos importantes entre éste y el sector privado. Con base en Roth (2009), se observó un gobierno más relacional, con una posición más horizontal en su vínculo con diversos grupos de interés y que fomentó la cogestión de la política pública energética. Como lo diría Majone (1996), se transitó de un modelo centrado en el Estado a uno más contractual. Tal como fue expuesto, todos estos rasgos quedaron fuera de la iniciativa de reforma de 2022. Lo que sí se percibió en ésta, fue el desprecio por las instituciones (normas), ya que las condiciones de operación del subsector eléctrico iban a ser cambiadas unilateralmente por el gobierno.

Asimismo, en lo que corresponde a la gestión medioambiental, la reforma de 2013 es notoriamente superior a la propuesta de 2022, que suponía un gran retroceso en la materia. Se comprobó también que es importante, como lo señalan Aguilar (2015) y Méndez (2020), que las políticas públicas se diseñen de manera estratégica. En el sentido de que, además de tener sustento político, económico y técnico (en lo que concierne a su diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución), reconozcan las particularidades de los contextos nacional e internacional. Con base en ello, como lo recomienda Aguilar en el mismo trabajo, es prioritario que los gobiernos se inserten en la dinámica mundial y establezcan alianzas con organizaciones públicas y empresas. La evidencia presentada sugiere que esto se consideró en 2013, pero no en 2022.

Tomando como referencia la reforma de 2013, también se corroboró la importancia de aglutinar los tres rasgos que sugiere Majone (1996) en la hechura de políticas públicas: el manejo de la eficiencia (en el sentido de que todos los jugadores, gobierno y sector privado, mejoren sus posiciones), la credibilidad política (tanto a nivel interno como externo) y la delegación de responsabilidades a unidades tecnocráticas autónomas (como la CRE y el CENACE). En cambio, en la iniciativa de reforma de 2022 el único ganador sería el Estado. A la vez, la credibilidad política a nivel nacional e internacional, en medio de diversos litigios legales, se vio empañada ya que se generó una mala relación con los productores privados. De igual forma, se cuestionó la disposición de México para honrar los compromisos emanados del T-MEC y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Además, se pretendían eliminar y reincorporar, respectivamente, a la CRE y el CENACE.

La experiencia de 2022 reafirma, como lo planteó Aguilar (1992b), que no hace sentido un Estado autoritario, interventor y propietario. Tal como lo asevera el mismo científico, y con base en lo acontecido en 2013, los programas de privatización, desincorporación, desregulación y apertura (vistos como medios, no fines en sí mismos), no vulneran al Estado, más bien, pretenden fortalecerlo para que cumpla sus objetivos de mejor manera. Como ya se dijo, lo realmente sustantivo es que se gobierne por políticas públicas de calidad y con sentido público. Finalmente, señalar que en una futura investigación se deberá describir el resultado de las inconformidades de Estados Unidos y Canadá por la política energética de México, particularmente la eléctrica, así como el perfil de política pública que el próximo gobierno federal implemente en este terreno a partir del 2 de junio de 2024.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992a). *La hechura de las políticas* (estudio introductorio y edición). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992b). *El estudio de las políticas públicas* (estudio introductorio y edición). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública* (1ª ed. electrónica). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <<https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilavillanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>> (consultado el 09/09/2022).
- Alegría, A. (20 de julio de 2022). "México recibe solicitud de consultas bajo T-MEC; Canadá apoya a EU". *La Jornada*. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/07/20/economia/mexico-recibe-solicitud-de-consultas-bajo-t-mec-en-materia-energetica/>> (consultado el 10/09/2022).
- Bulcourn, P. A. y Cardozo, N. D. (2008). "¿Por qué comparar políticas públicas?". Disponible en <bit.ly/3tUfHM> (consultado el 05/03/2023).
- Cabrales, A. y Rey, P. (2021). "Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (25), pp. 38-45.
- Carbonell, M. (5 de octubre de 2021). "La regresión constitucional". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/miguel-carbonell/la-regresion-constitucional>> (consultado el 10/09/2022).
- Carrillo, J. (14 de marzo de 2022). "Reforma eléctrica: la CFE contra la CFE". *IMCO*. Disponible en <<https://imco.org.mx/reforma-electrica-la-cfe-contra-la-cfe/>> (consultado el 08/09/2022).
- Cázares, L., Christen, M., Jaramillo, E., Villaseñor, L. y Zamudio, L. E. (1992). *Técnicas actuales de investigación documental*. Ciudad de México: Trillas-UAM.

- Cota, I. (1 de octubre de 2021). "Cancelación de contratos y protagonismo del Estado: así es la reforma eléctrica que desmonta el modelo de Peña Nieto". *El País*. Disponible en <bit.ly/3YH8f5r> (consultado el 10/09/2022).
- Cruz, N. (1 de octubre de 2021). "Gobierno enfrentará demandas y juicios por reforma eléctrica: analista Ramsés Pech". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/carera/reforma-electrica-gobierno-enfrentara-demandas-y-juicios-analista-ramses-pech> (consultado el 03/09/2022).
- Cullell, J. M. (17 de abril de 2022). "El Congreso mexicano rechaza la reforma eléctrica de López Obrador". *El País*. Disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-04-18/la-camara-de-diputados-rechaza-la-reforma-electrica-de-lopez-obrador.html> (consultado el 10/09/2022).
- De La Rosa, Y. (27 de abril de 2022). "INE ordena a Morena bajar tuits donde llama "traidores a la patria" a diputados de oposición". *Forbes*. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/ine-ordena-a-morena-bajar-tuits-donde-llama-traidores-a-la-patria-a-diputados-de-oposicion/> (consultado el 30/08/2022).
- García, G. J. (2018). "Las letras pequeñas de la reforma energética de México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México*: Wilson Center - Mexico Institute, pp. 40-58. Disponible en <bit.ly/3YGsgsG> (consultado el 10/09/2022).
- García, K. (28 de agosto de 2022). "Reformas a la Ley de la Industria Eléctrica: nadie gana, todos pierden". *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Reformas-a-la-Ley-de-la-Industria-Elctrica-nadie-gana-todos-pierden-20220827-0018.html> (consultado el 05/03/2023).
- Gobierno de México (2013). "Reforma Energética. Resumen ejecutivo". Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf> (consultado el 23/08/2022).
- Gobierno de México (1 de octubre de 2021). "Garantizar energía eléctrica a precios justos para los mexicanos, propósito de la iniciativa de reforma constitucional: presidente". Presidencia de la República, Comunicado. Disponible en <bit.ly/3yAoByY> (consultado el 10/09/2022).
- Grau, M. (2002). "El análisis de las políticas públicas". Disponible en <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.1.politicaspublicas.pdf> (consultado el 5/03/2023).
- Hernández, A. (1 de octubre de 2021). "Iniciativa de reforma eléctrica afecta confianza de inversionistas: Moody's". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/carera/iniciativa-de-reforma-electrica-afecta-confianza-de-inversionistas-moodys> (consultado el 08/09/2022).
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Lasswell, H. D. (1951). "The policy orientation". En D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.), *The policy sciences: recent developments in scope and method*: Stanford University Press, pp. 3-15.
- Ley de la Industria Eléctrica. Art. 3. 11 de agosto de 2014.
- López, A. y Jiménez, H. (1 de octubre de 2021). "Esta es la iniciativa de AMLO para fortalecer a la CFE, incorpora el litio y cancela permisos". *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/esta-es-la-iniciativa-de-amlo-para-fortalecer-la-cfe-incorpora-el-litio-y-cancela-permisos> (consultado el 20/08/2022).
- Loredo, D. y López, J. M. (2021). "Reforma Energética de 2013, ¿éxito o fracaso para México?" *Energy* 21, 8, pp. 18-21.
- Luna, A. (2011). *Metodología de la tesis*. Ciudad de México: Trillas.
- Majone, G. (1996). "Public policy and administration: Ideas, interests and institutions". En R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A new handbook of political science*: Oxford University Press, pp. 610-627. Disponible en <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0026> (consultado el 08/09/2022).
- Manetto, F. (10 de marzo de 2022). "España busca evitar que la reforma eléctrica de México sea retroactiva y pide seguridad jurídica para las inversiones". *El País*. Disponible en <bit.ly/40oeptu> (consultado el 10/09/2022).
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

- Méndez, J. L. (2015a). "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas". En J. L. Méndez, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 71-124.
- Méndez, J. L. (2015b). "Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania". En J. L. Méndez, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 309-348.
- Morales, R. (20 de julio de 2022). "EU presenta queja formal bajo el T-MEC por política energética de México". *El Economista*. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-inicia-panel-contra-Mexico-por-favorecer-a-la-CFE-y-Pemex-20220720-0023.html>> (consultado el 06/09/2022).
- Nance, P. (2018). "Resultados iniciales de la reforma en el sector de la energía eléctrica en México, 2013-18". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México: Wilson Center - Mexico Institute*, pp. 113-158. Disponible en <bit.ly/3YGsgsG> (consultado el 10/09/2022).
- Ocampo, O. (23 de febrero de 2021). "Industria eléctrica y competitividad". IMCO. Disponible en <<https://imco.org.mx/industria-electrica-y-competitividad/>> (consultado el 20/08/2022).
- Pallarés, F. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". *Revista de Estudios Políticos*, (62), pp. 141-162.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Rodríguez, R., Aristegui, C. y Frías, G. (18 de abril de 2022). "El ABC de la reforma eléctrica de AMLO: qué pasó, qué proponía y cómo fue el proceso antes de su rechazo". *CNN Español*. Disponible en <<https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/18/abc-reforma-electrica-amlo-orix/>> (consultado el 23/08/2022).
- Romero, A. (2015). "¿Qué son y cómo funcionan las Empresas Productivas del Estado?" *Buen Gobierno*, (18), pp. 34-46.
- Roth Deubel, A. N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saldaña, I. (1 de octubre de 2021). "CCE ve "expropiación de facto" en iniciativa eléctrica de AMLO; teme daños irreversibles a las finanzas y al ambiente". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/cce-iniciativa-electrica-generara-danos-irreversibles-las-finanzas-y-al-ambiente>> (consultado el 11/09/2022).
- Saldaña, I. y Fuentes, A. (1 de octubre de 2021). "Aprobar la reforma eléctrica de AMLO sería un "retroceso histórico" para México: IMCO". *El Universal*. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/reforma-electrica-aprobar-iniciativa-de-amlo-seria-un-retroceso-historico-imco>> (consultado el 28/08/2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2016). "Reforma energética". Disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/reforma_energetica.pdf> (consultado el 10/09/2022).
- Semple, K. y López, O. (8 de marzo de 2021). "México se prepara para remodelar el sector eléctrico a favor del Estado". *Chicago Tribune*. Disponible en <bit.ly/3YAYCFj> (consultado el 27/08/2022).
- Tamayo, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas". En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Tancara, Q., C. (1993). "La investigación documental". *Temas sociales*, (17), pp. 91-106.
- Villar, L. (2007). "Estado de derecho y Estado social de derecho". *Revista Derecho del Estado*, (20), pp. 73-96.
- Viscidi, L. (2018). "El futuro de la energía renovable en México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México: Wilson Center - Mexico Institute*, pp. 159-178. Disponible en <bit.ly/3YGsgsG> (consultado el 10/09/2022).
- Wood, D. y Martin, J. (2018). "Cambios de paradigma y conflictos políticos: La historia de la segunda revolución energética de México". En D. Wood (ed.), *La nueva reforma energética de México: Wilson Center - Mexico Institute*, pp. 20-39. Disponible en <bit.ly/3YGsgsG> (consultado el 10/09/2022).
- Zepeda, P.J. (2017). "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición". Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, Cuaderno de investigación (32). Disponible en <bit.ly/3teogb> (consultado el 28/08/2022).

A inovação na economia da cultura em políticas públicas nos estados do nordeste brasileiro. Concepções, relações e contribuições na perspectiva do desenvolvimento regional

Innovation in the Economy of Culture in Public Policies in Northeastern Brazilian States. Conceptions, Relationships and Contributions from a Regional Development Perspective

Innovación en la Economía de la Cultura en las Políticas Públicas de los Estados del Nordeste Brasileño. Concepciones, Relaciones y Contribuciones desde una Perspectiva de Desarrollo Regional

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria
Universidade Federal do Piauí (Brasil)
fabiana.almeida.flf@gmail.com

Recibido 25/10/2022 – Aceptado 20/03/2023

Resumo: O artigo verifica as políticas públicas de cultura implementadas em nove estados do nordeste brasileiro entre os anos de 2016 a 2020, considerando a edição do Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC). Por meio de abordagem qualitativa, exploratória, descritiva, com levantamento documental de dados em sítios eletrônicos oficiais das pastas de cultura dos Estados, considerando as categorias “economia da cultura” e “economia criativa”, a análise dos documentos selecionados sugere que a Economia da Cultura ou Economia Criativa foi pouco explorada nas políticas de cultura dos Estados pesquisados, bem como o conceito de inovação, raramente é citado. Esse estudo contribui ao vislumbrar como a dimensão econômica da cultura é abordada, considerando a perspectiva da inovação, e, com isso, suscitar investigações e ações que demonstrem a contribuição da cultura para o desenvolvimento local e promovam melhor articulação dessas concepções e práticas a partir de relações entre inovação, cultura e economia para o desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: cultura, políticas públicas, inovação

Abstract: The article verifies the culture public policies implemented in nine northeastern Brazilian states between the years 2016 and 2020, considering the edition of the ‘Programa Nacional de Economia da Cultura’ (PNEC). Utilizing a qualitative, exploratory, descriptive approach, with documentary data survey in official electronic sites of the States’ culture portfolios, considering the categories ‘economy of culture’ and ‘creative economy’, the analysis of the selected documents suggests that the Economy of Culture or Creative Economy was little explored in the culture policies of the researched States, as well as the concept of innovation, is rarely mentioned. This study contributes by providing a glimpse of how the economic dimension of culture is approached, considering the perspective of innovation, and, thus, to encourage investigations and actions that demonstrate the contribution of culture to local development and promote better articulation of these conceptions and practices based on the relations between innovation, culture and economy for the development of public policies for the sector.

Keywords: culture, public policies, innovation

Resumen: El artículo verifica las políticas públicas de cultura implementadas en nueve estados del nordeste brasileño entre los años 2016 y 2020, considerando la edición del ‘Programa Nacional de Economía da Cultura’ (PNEC). A través de un abordaje



cuantitativo, exploratorio, descriptivo, con levantamiento de datos documentales en sitios electrónicos oficiales de las carteras de cultura de los Estados, considerando las categorías 'economía de la cultura' y 'economía creativa', el análisis de los documentos seleccionados sugiere que la Economía de la Cultura o Economía Creativa fue poco explorada en las políticas de cultura de los Estados investigados, así como el concepto de innovación, es raramente mencionado. Este estudio contribuye a dar una idea de cómo se aborda la dimensión económica de la cultura desde la perspectiva de la innovación y, por lo tanto, a impulsar investigaciones y acciones que demuestren la contribución de la cultura al desarrollo local y promuevan una mejor articulación de estas concepciones y prácticas basadas en las relaciones entre innovación, cultura y economía para el desarrollo de políticas públicas para el sector.

Palabras clave: cultura, políticas públicas, innovación

1. Introdução

Dos estudos desenvolvidos sobre os marcos contemporâneos do capitalismo pós-industrial, surgem importantes contribuições no sentido de compreender o papel da cultura, da inovação e da criatividade para o desenvolvimento (Cruz & Oliveira, 2015). Momento importante para o debate da relação entre cultura e desenvolvimento, a Mondiacult, ou Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, realizada no México em 1982, sublinha o elo entre economia e cultura, entre desenvolvimento econômico e cultural e esboça princípios para políticas culturais fundadas no reconhecimento da diversidade entre os grupos humanos (Campos Fioretti & Florissi, 2011).

Sachs (2005) descreveu a evolução do conceito de desenvolvimento, desde as ideias iluministas de progresso, até a ampliação do conceito para além do aspecto econômico, com análise de outras dimensões, como, a social, a política, a cultural e a ambiental. O caminho para o desenvolvimento, para Sachs (2005), representa a busca de satisfação das necessidades humanas autodefinidas.

Por outro lado, Furtado (1984, 2012) enfatiza a centralidade estratégica da cultura para a superação do subdesenvolvimento do capitalismo global, quando reforça a necessidade do enriquecimento da cultura em múltiplas dimensões, quando a criatividade e a capacidade de inventividade são acionadas por meio da política, a serviço do processo de enriquecimento cultural da sociedade.

Ainda considerando a centralidade da cultura, considera-se a relação da cultura com sistemas de valores e com o processo de desenvolvimento das forças produtivas (Cruz & Oliveira, 2015). Para Furtado (2012), o setor cultural pode contribuir com um 'autêntico processo de desenvolvimento', quando são acionados crescimento econômico com a melhoria das formas de convivência social e a abertura de espaços à realização das aspirações materiais, espirituais, de cidadania, devendo ser parte da política social.

A cultura, nesse escopo, representa campo de produção de sentidos, materializada na forma de bem ou serviço simbólico-cultural (Cruz, 2015); elaboração que intenciona alcançar algum público, com base em meios específicos de expressão (Botelho, 2001). A ideia de economia criativa, nesse caminho, defendida por governos e organizações internacionais, relaciona a cultura, à economia e aos modelos de sociedade, quando a inovação é reconhecida como saber local, com importante valor simbólico agregado (De Marchi, 2014).

Com a economia criativa, portanto, o desenvolvimento pode ser compreendido em perspectiva multidisciplinar, com integração da economia, da tecnologia e da cultura, com enfoque em serviços e produtos culturais com elevados conteúdos criativos (Procopiuck, Mari & Freder, 2013).

Considerando o avanço teórico da economia criativa, em ascensão desde os anos 2000, observa-se maior atenção dos governos em relação à cultura, à responsabilidade política e à administração pública, com criação de ministérios, secretarias e departamentos para lidar com as indústrias criativas; no Brasil, representado pela Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura (SEC/MinC) (Oliveira, Araújo & Silva, 2013).

De 2015 a 2016, no Brasil, foi formulado o Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC), pelo Ministério da Cultura (MinC), como parte de um esforço no sentido de construir um conjunto de ações destinadas à elaboração de uma Agenda de Economia da Cultura (AEC), com ampla articulação do Sistema MinC, órgãos públicos da administração federal e iniciativa privada, além do apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (Pacheco, 2017).

Parte-se, então, da relação entre cultura, economia criativa e contribuições para o desenvolvimento, com escopo regional e reconhecimento dos valores e saberes locais. Assim, o estudo objetiva examinar políticas públicas de cultura em nove estados do nordeste, entre os anos de 2016 a 2020, considerando o marco do Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC). Como instrumento de planejamento do Ministério da Cultura para políticas públicas culturais, a pesquisa considera a dimensão econômica da cultura, buscando

compreender políticas na perspectiva da inovação, e promoção do desenvolvimento socioeconômico, com geração de riqueza, emprego e renda.

2. Desenvolvimento, Cultura e Políticas Públicas

O conceito de cultura é concebido na literatura com base em duas abordagens: a ampliada, conhecida como antropológica; e a restrita, ou sociológico (Furtado, 1984, Cruz, et al., 2015, Botelho, 2001). A abordagem ampliada compreende a cultura como eixo de expressão das identidades, histórica e socialmente construídas, com suporte em sistema de valores da sociedade (Furtado, 1984, Cruz & Oliveira, 2015); ao passo que a restrita, compreende cultura como uma produção de sentidos que possui a finalidade de alcançar algum público, como, um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas (Botelho, 2001).

Na perspectiva do desenvolvimento, a cultura se apresenta tanto em abordagem restrita, quanto ampliada, haja vista o reconhecimento da interação social dos indivíduos, com seus valores, identidades e diferenças, modos de pensar e sentir, que, na concepção sociológica, confere campo “[...] singular e especializado, que comporta instituições, profissões, atores, práticas, teorias, linguagens, símbolos, ideários, valores, interesses, tensões e conflitos, regras e sanções” (Cruz & Oliveira, 2015, p. 58).

Concebida na sua dimensão ampliada, a cultura é estratégica para o desenvolvimento, haja vista expressar conteúdos identitários caros aos pactos celebrados entre os variados atores sociais, que devem, necessariamente, ser considerados, para que os projetos de desenvolvimento não tenham caráter meramente exógeno e tecnicista, alheio aos embates sociopolíticos que conformam a vida social (Cruz & Oliveira, 2015).

O desenvolvimento, para Porto (2007), deve ser discutido com suporte em uma política baseada em preceitos culturais, considerando valores que contribuam com uma abordagem inovadora ao processo. Sem isolamento da cultura de outras esferas da ação pública, e com possibilidade de formular uma agenda capaz de se legitimar de forma independente na vida pública, que colabore com o desenvolvimento, para além de riqueza material.

Concepção de desenvolvimento também preconizado por Sen (2000) considera cada indivíduo sujeito ativo de mudança, e não receptor passivo de benefícios. Desenvolvimento entendido como processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam para além da industrialização, das rendas pessoais, do avanço tecnológico ou progresso social, e contribui para a formação de agentes aptos a figurar na vida pública de forma consciente e ativa, em uma sociedade plenamente capaz de estabelecer participação cidadã. Para tanto, essa expansão pode ser conferida quando políticas públicas atuam na perspectiva de soluções construídas com suporte em problemas e necessidades reais (Botelho, 2001), sempre orientadas para as mudanças que contribuam para a melhoria das condições de vida da população (Botelho, 2007).

A política cultural, nesse contexto, reconhece seus principais destinatários: o povo; superando a lógica do entretenimento, para criar oportunidades reais de enriquecimento humano; acesso ao conhecimento culturalmente diverso, do reconhecimento das várias identidades culturais, ‘de experiências culturais que emocionem, que modifiquem a nossa maneira de ver e estar no mundo’ e ‘nos habilitem, se assim desejarmos, a ser ativos participantes das escolhas sobre nosso presente e nosso futuro’; uma política cultural, enfim, voltada para as pessoas. (Porto, 2007).

Nessa perspectiva, a identidade cultural permite a busca da coerência dos sistemas de valores de uma comunidade ou sociedade, indo ao encontro de compreender cultura como: (i) como um mecanismo de valores de uma determinada sociedade; e (ii) patrimônio e também como manifestações culturais, onde está absorvida a identidade cultural (Furtado, 1984).

No Brasil, a cultura sempre se constituiu espaço de privilégio dos setores mais conservadores da sociedade, das oligarquias nacionais e locais, cuja supremacia, construída sobre a cultura popular brasileira, fora fortemente influenciada pela cultura internacional (Bolaño, 2015). Embora a relação com o Estado tenha longa história, a elaboração de políticas públicas com articulação e preocupação na preparação e confecção de ações de maior alcance, com projeção de futuro, é recente (Calabre, 2007).

Porto (2007), nesse caminho, sinaliza que os temas da cultura, do desenvolvimento, da democracia e da cidadania adentram a agenda política nacional, com realização de debates, seminários, apresentações de documentos de secretarias e fundações culturais apenas a partir dos anos 2000, em ‘debate tardio’, considerando 20 anos após a implantação do Ministério da Cultura, em 1985, no período da redemocratização do país.

Como percurso em políticas públicas, o ano de 1985 é considerado referência, em função da implantação do Ministério da Cultura, quando o tema caracteriza-se como uma área de conflito de privilégios para isenção fiscal de setores artísticos, com lobby de aprovação dos tetos permitidos nas comissões de cultura e, pelas verbas publicitárias e de marketing das grandes empresas brasileiras, o que se traduziu no favorecimento dos

interesses privados e das soluções reduzidas a poucos, sobre as necessidades de um corpo social diverso a quem se nega o direito de emancipação cultural e visibilidade pública (Porto, 2007).

A lógica do favorecimento, traduzida em política de cultura, não resulta em cultura para o desenvolvimento e a democracia, quando o investimento em cultura privilegia comunicação e marketing pagos com dinheiro do contribuinte, financiadas pelas verbas de publicidade e os lucros das operações ou do mercado financeiro (Porto, 2007).

Centrada no incentivo fiscal, ocultam-se os movimentos sociais e culturais e a 'produção cultural' afasta o espírito público que deve orientar escolha dos órgãos de competência do estado, preservando o direito às diferenças e o acesso às fontes estatais em condições de igualdade, reduzindo a política cultural a uma ação ca-suística e de pouco interesse público (Porto, 2007).

Políticas públicas, em especial, a política cultural, assume diversidade de propósitos, concepções e, com isso, definem objetivos variados (Lima et al., 2013). Exemplos de políticas culturais são reconhecidas ante o anseio pela formação da identidade e do patrimônio cultural pelos estados modernos, como a construção de espaços de preservação cultural, monumentos cívicos e lugares de memória. Entre os anos de 2000 e 2010, por exemplo, há dois movimentos em relação às políticas culturais no Brasil: de um lado, a difusão da cultura consagrada, ou políticas de identidade nacional; e, de outro, a valorização das práticas culturais populares ou comunitárias, ou políticas de reconhecimento da diversidade. (Lima et al., 2013). É o momento em que há maior manifestação das identidades sociais, incluindo múltiplas identidades étnicas e culturais (Arantes, 2007).

No contexto dual, identidade nacional e reconhecimento da diversidade, observam-se mudanças na dinâmica econômica que se desloca da economia industrial para se concentrar em setores dedicados à comunicação e à manipulação de informações (Castells, 2000). A geração de valor nas economias capitalistas migra das atividades industriais para as atividades 'informacionais', quando a cultura, domínio do simbólico, assume maior relevância econômica (Lima et al., 2013).

Debates internacionais contribuem com a urgência de informação estruturada, útil aos tomadores de decisões, aos atores da cultura e aos cidadãos, com vistas à ampliação de políticas públicas de cultura (Tolila, 2007). Dois movimentos são essenciais para entender essas mudanças: a adoção pelo governo inglês de uma política de desenvolvimento econômico com geração de valor, baseado na criatividade e na propriedade intelectual que a protege; e produção científica voltada às políticas públicas, com suporte em estudos sobre a concentração econômica 'espontânea' de atividades produtivas (clusters) (Porter, 1998; Sunley, 2003), com apoio da intervenção do Estado para viabilizar processos no âmbito local (Oakley, 2006).

Com a definição 'setor criativo', emergente, observam-se presentes a 'cultural' tradicional, com ampliação às atividades 'simbólicas' como a publicidade, o software e a arquitetura (Lima et al., 2013). A economia criativa, então, disseminada por agências e organismos internacionais, reconhece o uso de instrumentos de política industrial para ampliar o setor criativo no conjunto das atividades econômicas, considerando o Produto Interno Bruto e a geração de empregos (Dias, 2014).

Em torno da cultura atrelada à economia, considerada em forma de políticas de intervenção e de regulação por Lima et al. (2013), há duas abordagens: políticas de proteção à indústria cultural nacional e políticas de economia criativa. Sendo possível, ainda, identificar uma tipologia de três importantes gerações de políticas públicas na área da cultura: (i) geração de formação da identidade e preservação do patrimônio, (ii) intervenção e regulação econômica e (iii) produção e difusão cultural, conforme o quadro 1.

Quadro 1. Tipologia histórica das políticas culturais

| | Conceito de cultura | Objetivo da política | Instrumentos de intervenção |
|--|--------------------------------------|---|---|
| Políticas de primeira geração: consolidação da identidade e preservação do patrimônio | | | |
| Políticas de identidade nacional | Cultura como identidade nacional | Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio | Museus históricos nacionais, monumentos cívicos, missões folclóricas de resgate da cultura nacional |
| Políticas de reconhecimento da diversidade | Cultura como diversidade identitária | Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o Estado nacional | Museus étnicos, patrimônio imaterial |
| Políticas de segunda geração: intervenção e regulação econômica do setor cultural | | | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| Políticas de proteção à indústria cultural nacional | Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos seriamente | Diminuir o impacto (cultural/econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional | Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional |
| Políticas de economia criativa | Cultura como setor de atividade econômica | Fomentar o setor econômico criativo | Incentivo aos setores criativos, formação de clusters, cidades criativas |
| Políticas de terceira geração: difusão e produção cultural | | | |
| Políticas de democratização da cultura | Cultura como belas artes | Ampliar o acesso à cultura consagrada | Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas |
| Políticas de democracia cultural | Cultura como modo de vida | Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais | Fomento à cultura popular e comunitária |

Fonte: Adaptado de Lima et al. (2013).

Dessa forma, as políticas desenvolvidas na área da cultura são diversas e multifacetadas, construídas por meio da dinâmica social, econômica e histórica desenvolvidas ao longo da história da economia do país. A inovação, nesse caso, como reflexão importante da pesquisa, merece atenção específica.

3. Inovação em Políticas Públicas de Cultura e a Emergência da Economia da Cultura

A inovação, na perspectiva do progresso técnico, é concebida atrelada à economia, em processo cíclico do desenvolvimento econômico. Outras contribuições, porém, são observadas para analisar processos inovadores, quando são reconhecidos a participação e os diálogos marcados pela democratização de suas fontes e da valorização da interação entre sociedade civil, empresariado, governo e academia (Ghezzi & Vidigal, 2016)

Em outras lentes sobre inovação, apoia-se em modelo social e regional, no caminho do capital social, reconhecimento e criatividade, em que a dimensão cultural é referência (Garcia, 2016).

Ghezzi e Vidigal (2016) afirmam a política pública cultural como um conjunto de ações e iniciativas programáticas coordenadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, visando atender as necessidades culturais da população, proporcionar o desenvolvimento de suas representações simbólicas e gerar espaços de coesão para processos de ordenamento, transformação social e compartilhamento de modos de vida.

O atendimento de necessidades culturais, nesse caso, envolve a participação social na configuração de políticas públicas. Por meio do controle social, considera-se possível o aperfeiçoamento de ações e programas, especialmente no que diz respeito à sua formulação e avaliação, a partir da exposição de demandas e reivindicações. O caráter inovador da participação reside em novos aspectos do arranjo institucional: (i) a composição diversa e paritária, (ii) a natureza pública dos acordos firmados, e (iii) a competência decisória (Tatagiba, 2011).

Considerando o papel do Estado na capacidade de forjar processos e sistemas inovativos (Mazzucato, 2014), a inovação relaciona-se à economia da cultura, ao passo que ativa, impulsiona e transforma as bases da competitividade socioeconômica de uma determinada economia (Ghezzi & Vidigal, 2016). Relação que merece atenção, ao passo que em perspectiva pós-industrial, Howkins (2002) informa que as atividades culturais e criativas são responsáveis por parte significativa da geração de renda e emprego de um país.

Na seara da ciência econômica, o reconhecimento dos bens e serviços culturais e criativos sob a lente da economia da cultura envolve desafios adicionais (Tolila, 2007), posto que a essência dos símbolos culturais é estranha à racionalidade econômica (Amaral Filho, 2009). Como resultado, se observam resistências da área econômica em pensar a cultura, pela dificuldade de mapear e valorar dados, bens e ações culturais; e, ainda, que se reconheça as indústrias culturais, a resistência de instâncias tradicionais da cultura, em razão de possíveis desvios advindos da adoção de um aspecto comercial para a arte e a cultura (Varzea, 2020). Em torno desse debate, toma-se a reflexão de Furtado (1988), ao conceber cultura como sistema de valores sustentado em finalidades, sendo essas distantes do cálculo econômico.

Com a perspectiva da economia da cultura, surge o Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC) em 2015 pelo Ministério da Cultura (MinC) (Ghezzi & Vidigal, 2016), com ações destinadas à elaboração de uma Agenda de Economia da Cultura (AEC), com ampla articulação e participação do Sistema MinC, órgãos públicos da administração federal e iniciativa privada, além do apoio da UNESCO (Pacheco, 2017). Com o PNEC observa-se defesa da diversificação da economia brasileira com apoio da inclusão produtiva e o aquecimento do mercado interno, afirmando a posição da cultura enquanto vetor, contexto e finalidade do desenvolvimento, do território como principal plataforma de organização e intervenção do processo de desenvolvimento e da diversidade cultural como o principal ativo a ser expresso, refletido e valorizado nessas estratégias (Brasil, 2016). O PNEC, portanto,

[...] engloba atividades relacionadas à criação, produção, e comercialização de conteúdos que são intangíveis e culturais em sua natureza. Estes conteúdos estão protegidos pelo direito autoral e podem tomar a forma de bens e serviços. São intensivas em trabalho e conhecimento e que estimulam a criatividade e incentivam a inovação dos processos de produção e comercialização. (Unesco, 2005)

No relatório final PNEC, publicado em 2016, são destacados processos econômicos nascidos a partir de organizações e agentes culturais (Brasil, 2016), com contribuição para a produção de riqueza nacional. Além disso, destaca o papel dos segmentos culturais na malha empresarial brasileira, em razão da alta densidade de micro empreendimentos, e do total de ocupações formais no Brasil (Brasil, 2016).

O PNEC também pode ser considerado um método de análise de fenômenos culturais, para balizar a tomada de decisão em políticas públicas culturais (Pacheco, 2017), haja vista que institui quatro Sistemas Estruturantes da Agenda de Economia da Cultura (AEC): (i) Regulação; (ii) Formação; (iii) Financiamento; e (iv) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. Além da função do Estado nesses quatro sistemas – regulação, financiamento, formação e PDI – destaca-se a função indutiva do Estado, de geração e gestão de referenciais políticos que vinculam as políticas públicas e propicia a mobilização de diferentes agentes, considerando o pacto federativo (Brasil, 2016).

4. Métodos e Técnicas

A pesquisa, de abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolve análise de documentos, considerando possibilidades variadas no sentido da apreensão, da compressão e da análise de documentos (Favero & Centenaro, 2019). Segundo Calado e Ferreira (2005), a análise de documentos é constituída por duas etapas: (i) a coleta dos documentos; (ii) e posteriormente, a análise de conteúdo.

Para a pesquisa, coletaram-se documentos nos sítios eletrônicos oficiais das Secretárias de Cultura dos Estados, ou órgão equivalente, dos estados do Piauí, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Bahia, do recorte temporal de 2016 a 2020, considerando o Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC) em 2016, como marco inicial. As consultas foram realizadas entre os dias 25 a 30 de junho de 2021, com observância da sequência:

- i. identificar o organograma das secretarias de cultura dos estados e analisar existência de coordenações ou gerências, destinada à Economia da Cultura, nos moldes do que acontece no modelo nacional. Isto possibilita compreender a organização e institucionalização das políticas públicas nos estados.
- ii. descritores para o levantamento dos documentos, ou categorias prévias de análise, ‘economia da cultura’ e ‘economia criativa’, a) busca nos campos visíveis dos sítios eletrônicos dos Estados; b) quando não encontrado, a busca foi realizada no campo de busca nos sítios das secretarias ou fundações.
- iii. verificar se o sítio eletrônico apresenta campo específico para a publicação de editais. Na sequência, busca dos descritores em editais.

Para a seleção dos documentos foram consideradas duas etapas: (i) análise dos textos para identificar se os descritores utilizados se referem aos conceitos de ‘economia da cultura’ e ‘economia criativa’ e, por fim, (ii) foram descartados textos de notícias de eventos. Na sequência, os documentos do corpus da pesquisa foram apreciados na perspectiva da inovação. Foram selecionadas notícias relacionadas às políticas públicas, leis, decretos e editais de cultura.

5. Apresentação dos Resultados

A partir das evidências encontradas, foi possível classificar os documentos nas categorias prévias de análise explicadas na seção de metodologia, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Categorias de análise da pesquisa

| Categorias de Análise | Estados do Nordeste – Brasil | | | | | | | | |
|--------------------------|------------------------------|----|-----|----|----|----|----|----|-----|
| | PI | MA | CE | RN | PE | PB | AL | SE | BA |
| Economia da Cultura | 10 | 8 | 346 | 21 | 10 | 3 | 14 | 10 | 5 |
| Economia criativa | 4 | 9 | 134 | 17 | 10 | 49 | 77 | 10 | 494 |
| Somatório das categorias | 14 | 17 | 480 | 38 | 20 | 52 | 91 | 20 | 499 |

Fonte: dados da pesquisa

Três aspectos sobre às evidências encontradas:

- As unidades, ou órgãos, responsáveis pelo tema cultura possuem características variadas, conforme a estrutura administrativa em cada estado;
- Informações disponíveis nos sítios eletrônicos assumem variados formatos, e, em geral, dizem respeito a matérias institucionais produzidas pelas assessorias de comunicação dos próprios órgãos;
- Embora as buscas indiquem um grande volume de dados, o acesso a estes é escasso, como nos estados do Ceará e da Bahia. Para manter a transparência na coleta de dados, a quantidade de documentos levantados foi mantida.

Considerando os aspectos destacados, na sequência, Quadro 2, informações são apresentadas para cada um dos estados do nordeste brasileiro.

Quadro 2. Informações sobre cultura em Estados do Nordeste – Brasil (período de 25 a 30 de junho de 2021).

| Estado | Unidade | Informações |
|--------|---|---|
| PI | Secretaria de Estado de Cultura do Piauí | Na SECULT há publicação da estrutura administrativa do órgão, mas não há coordenadoria ou gerência específica para tratar sobre economia da cultura. Feitas as buscas por categoria de análise, foram reportados 10 achados em economia da cultura e 3 em economia criativa, e em todas elas, notícias de eventos realizados e sem relação direta com os conceitos propostos. |
| CE | Secretaria da Cultura do Ceará - Coordenadoria de Economia da Cultura | Na COEC, responsável pela política de economia da cultura, de fomento e incentivo à cultura, com base no Sistema Estadual de Cultura (Siec), que dispõe sobre o Fundo Estadual de Cultura (FEC), o Mecenato e editais da cultura, como se pode verificar no ícone “quem é quem” na aba “institucional”, da página oficial. Com relação à busca das palavras-chave, temos que o sítio eletrônico da SECULT-CE está dividido em abas – Serviços / notícias / outros. Na busca por “economia criativa”, foram encontrados 134 resultados em notícias, e 7 resultados em “outros”. Todos esses resultados apontavam para outros sítios eletrônicos sites da administração pública do Ceará que noticiam eventos relacionados à discussão da economia criativa, ou que apontam como objetivo de ação. No campo “outros”, dos sete achados, dois tratavam especificamente de economia criativa e encaminhavam para outros dois sítios eletrônicos do governo: uma para a Câmara Setorial e Temática de Economia Criativa da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará, e outro para o sítio eletrônico da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, constando em uma lista de <i>clusters</i> prioritários para acelerar o desenvolvimento econômico. |

| | | |
|----|--|--|
| MA | Secretaria de Cultura do Estado do Maranhão | A SECMA disponibiliza a estrutura administrativa do órgão no sítios eletrônicos, mas não há coordenadoria ou gerência específica para tratar sobre economia da cultura. Feitas as buscas por categoria de análise, foram reportados 8 achados em economia da cultura e 9 em economia criativa, e em todas elas, notícias de eventos realizados. Com relação à categoria de economia criativa, importante mencionar que embora o sítio eletrônico pareça reportar mais páginas com resultados de busca, não obedece ao comando de avançar para as páginas seguintes, limitando os achados à quantidade informada. |
| RN | A cultura é gerida pela Fundação José Augusto – FJA | Não na página informação sobre a estruturação administrativa, e também não há campo específico de busca. A pesquisa, no sítio eletrônico, é encaminhada para o portal do governo do estado. Quando se procede à pesquisa das categorias de análise a busca é feita em todo o portal do Governo. Buscando por economia da cultura, o sítio eletrônico reporta como resultado 12072 itens dentre matérias, vídeos, imagens, documentos e links. Na aba “matérias”, embora reporte 7143 itens, exibe 40 links com notícias. Destes, 19 foram descartados, por serem anteriores ao recorte temporal estabelecido. Das 21 restantes, 17 tratam de eventos e notícias relacionadas a editais da Lei Aldir Blanc e 4 a respeito do Programa Pró-Cultura, política de fomento através de linha de crédito para microempreendedores da cadeia produtiva da cultura, executada pela Agência de Fomento do RN (AGN-RN). Buscando por economia criativa, o sítio eletrônico reporta como resultado 4775 itens no geral, e 3481 matérias. |
| PE | Portal da Cultura Pernambuco - Secretaria de Cultura e Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) | Ao tentar verificar a estrutura organizacional na aba “institucional”, o sítio eletrônico não avança, inviabilizando a pesquisa. Contudo, explorando o portal encontramos no campo “linguagens”, ao lado de artes cênicas, artes visuais, audiovisual, cultura popular, designer, moda, fotografia, gastronomia, literatura e música, a Economia Criativa. Dos achados, apenas um, continha economia criativa como política, e tratava do “Paço Criativo”, programa que oferecerá ações formativas para fomentar a economia criativa e a sustentabilidade dos atores e fazedores da cadeia produtiva do frevo, patrimônio imaterial da humanidade, em parceria com instituição privada o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG), e a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). |
| PB | Secretaria de cultura do estado da Paraíba | O sítio eletrônico da SecultPB, não informa a estrutura administrativa, exibe na página inicial, com relativo destaque, ícone de acesso para “empreender cultural”, onde há notícia de 2019 com prazo para recebimento de propostas de financiamento para a Linha de Crédito Empreender Cultural, uma das nove linhas de crédito implementadas pelo Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba (Empreender-PB). A linha é destinada ao fortalecimento da economia da cultura e resulta de uma ação conjunta envolvendo a Secretaria Executiva do Empreendedorismo (órgão responsável pela administração e operacionalização do programa), a Secretaria de Estado da Cultura e o Fundo de Incentivo à Cultura Augusto dos Anjos. Ao pesquisar “economia da cultura”, a busca reporta 3 resultados, sendo 2 deles referentes ao Empreender Cultural. Já quando a expressão é economia criativa, a busca reporta 49 resultados, dentre notícias de eventos e matérias institucionais. Destes, chama a atenção matéria do ano de 2020 referente ao Prêmio Delmiro Gouveia de Economia Criativa, da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), que destinará R\$ 100 mil a projetos criativos e inovadores aplicáveis em diversas áreas. A inovação também é referenciada em outras notícias que destacam discussão sobre ambiente pró-inovação e criação de polos e parques tecnológicos de inovação e link de acesso à revista Horizontes da Inovação editada pela secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia em 2019. |
| AL | Há estrutura organizacional da secretaria, mas nela não consta departamento dedicado à | O resultado da busca por “economia da cultura” reporta 14 achados, sendo que 8 são notícias, e 6, publicação de atos administrativos como ata de reunião, decretos que dispõe sobre o regimento interno da secretaria e o que institui o Plano Estadual de Cultura. Importa destacar que tanto o regimento quanto o Plano Estadual de Cultura fazem referência à economia da cultura. No regimento, com uma referência (art. 14, VI), determinando que compete à Superintendência de Fomento e Apoio à Produção Cultural - SFAPC realizar pesquisas sobre a economia da cultura. No Plano, 5 referências: art. 2º, III; art. 3º, II; art. 10, III e no anexo, |

| | | |
|-----------|--|--|
| | economia da cultura | constando do Eixo I, item 1.3 e Eixo IV. Economia da Cultura é tratada como objeto do eixo IV, que pretende “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais”. Já a categoria de análise “economia criativa” teve 77 resultados. Deles, 37 são notícias relacionadas a eventos, seminários e conferências. Os outros 40, relativos a atos administrativos de editais. Os editais disponíveis dizem respeito aos anos entre 2016 e 2020. Das publicações disponíveis no ano de 2016 destacam-se os editais do FICA – Fomento e Incentivo à Cultura Alagoana - Prêmio Diogo Silvestre, com edições próprias nos campos de Folclore, dança, audiovisual, cultura popular, fotografia e música. A cultura criativa aparece como objetivo do edital no item 2.4, assim redigido: Desenvolver atividades que fortaleçam a produção cultural, a economia criativa, de forma sustentável na sua dimensão material e imaterial”. Outra referência importante é encontrada em 2019, no 1º Circuito Criativo de Alagoas cujo objetivo é “promover e estimular a Economia Criativa nas suas múltiplas vertentes”. Esta publicação, em específico, trata sobre o seguimento de gastronomia. No ano de 2020, a categoria de análise aparece em todos os editais disponíveis no sítio eletrônico como critério de avaliação no julgamento das propostas, no tópico de “inovação e criatividade”, que deverá avaliar a capacidade de inovação e criatividade do artista, focando nos conceitos de economia criativa e cultura. |
| SE | A cultura é gerida pela Fundação de Cultura e Arte Aperipê (Funcap) | Há publicada a estrutura organizacional da fundação, mas nela não consta departamento dedicado à economia da cultura. Ao pesquisar “economia da cultura”, a busca reporta 10 resultados, todos de matérias institucionais, sendo que 4 delas se referem ao Edital Reinvente SE, projeto que teve duração de quatro meses (maio a agosto de 2020), baseado na promoção da economia criativa artístico-cultural, através de conteúdos digitais; uma matéria referente à lei Aldir Blanc, e os outros relacionados a eventos culturais realizados no estado. No que se refere ao edital da Lei Aldir Blanc, destaca-se que nos dois editais lançados há referência à economia criativa. Um já no título: “Prêmio de Cultura Popular, Patrimônio Cultural e Economia Criativa”, no outro, “Edital de premiação para formação e produção cultural”, na categoria que compõe o eixo de educadores culturais para realização de oficinas. Quando a categoria é economia criativa, a busca reporta 10 resultados, mas de mesmo conteúdo que a busca anterior, demonstrando que as expressões se confundem no mecanismo de buscas. |
| BA | Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, SECULTBA | Abriga texto sobre a matéria, e ícone “Bahia Criativa” com texto explicativo do que vem a ser o programa, e mais um link de acesso para sítio em domínio próprio com apresentação, linha de atuação, calendários de atividade, conteúdo de informação e notícias. O Bahia Criativa se apresenta como uma incubadora que integra as ações do Governo Estadual da Bahia para o desenvolvimento da economia criativa advinda de ação da Secretaria de Cultura (SECULT) executada pela Diretoria de Economia da Cultura (DEC) da Superintendência de Promoção Cultural (SUPROCULT) com incentivo do Ministério da Cultura (Minc), como parte do Programa Brasil Criativo. O objetivo do programa é oferecer formação, capacitação, consultoria e assessoria para produtores e agentes culturais, sempre com foco na gestão de empreendimentos e projetos criativos através da realização de cursos, palestras, seminários e oficinas. Também visa oferecer consultorias individuais e coletivas em todos os 27 Territórios de Identidade do estado. A proposta obedece a quatro linhas de atuação, na política de apoio à Economia Criativa no Estado da Bahia: a) Geração e difusão de conhecimento; b). Fomento a empreendimentos criativos; c) Formação para profissionais criativos; Promoção de negócios criativos. Ao proceder às buscas das categorias de pesquisa, encontrou-se em economia da cultura 5 referências. Todas elas apontavam para o próprio sítio eletrônico e dispunham sobre a secretaria, suas diretrizes, o programa de economia da cultura acima referenciado, a lei orgânica da cultura da Bahia e Superintendência de Promoção Cultural (SUPROCULT), responsável por coordenar o Sistema Estadual de Fomento e Financiamento da Cultura. Nestas referências a economia da cultura aparece com destaque. |

Fonte: dados da pesquisa

Conforme as informações coletadas, observa-se que não apenas as pastas dedicadas à cultura especificamente tratam de economia criativa e economia da cultura. Em estados como o Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, foram encontradas referências de políticas públicas de fomento através de linhas de crédito em agência de desenvolvimento dos Estados. Importa mencionar que no estado de Pernambuco apareceram políticas com iniciativa privada e organismo internacional

6. Discussão dos Resultados

Dos resultados encontrados observa-se que apenas nos estados do Ceará e Bahia há estrutura administrativa específica para abordar a política de economia da cultura, de fomento e incentivo à cultura. Além da Coordenadoria de Economia da Cultura – COEC, dentro da SECULT/CE, há Câmara Setorial e Temática de Economia Criativa da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará, e ainda definição da economia da cultura no sítio eletrônico da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, como clusters prioritários para acelerar o desenvolvimento econômico no estado.

No Estado da Bahia, a Diretoria de Economia da Cultura (DEC) da Superintendência de Promoção Cultural (SUPROCULT) está à frente do programa Bahia Criativa, incubadora que integra as ações do Governo Estadual da Bahia para o desenvolvimento da economia criativa. O programa, que oferece formação, capacitação, consultoria e assessoria para produtores e agentes culturais, obedece a quatro linhas de atuação, dentro da política de apoio à Economia Criativa no Estado: a) Geração e difusão de conhecimento; b) fomento a empreendimentos criativos; c) Formação para profissionais criativos; d) Promoção de negócios criativos.

Ainda que não possuam coordenadoria ou diretoria de Economia da Cultura, os Estados de Sergipe e Alagoas trazem mais conteúdos relacionados às categorias de análise, quando comparados aos outros Estados. Em Sergipe, por exemplo, há o “Prêmio de Cultura Popular, Patrimônio Cultural e Economia Criativa”, e nos editais de premiação para formação e produção cultural, previsão de realização de oficinas para educadores nesse sentido.

Em Alagoas, a economia da cultura aparece tanto no regimento interno da secretaria – fazendo referência quanto à competência para realizar pesquisas sobre o tema, quanto no Plano Estadual de Cultura, em que é tratada como eixo de atuação para ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais (Alagoas, 2013).

Das políticas públicas de cultura, dois Estados se destacam por oferecerem linha de crédito de fomento à economia da cultura: Rio Grande do Norte e Paraíba. Nestes, as linhas de crédito são feitas pelas agências de fomento dos estados, deslocando as políticas culturais para pastas relacionadas fundamentalmente ao empreendedorismo, reforçando a dimensão econômica da cultura.

No que diz respeito à inovação, são observadas referências na Paraíba, que reportam discussões sobre ambiente pró-inovação no estado, e sobre o Prêmio Delmiro Gouveia de Economia Criativa, da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), que premia projetos criativos e inovadores em diversas áreas da cultura; em Alagoas, nos editais disponíveis no sítio eletrônico, estabelece como critério de avaliação no julgamento das propostas, a capacidade de inovação e criatividade do artista.

Da análise dos dados é possível analisar, ainda, que estados do Piauí, Maranhão e Pernambuco pouco têm referência às categorias de análise pesquisadas, e, em geral, reportam apenas realização de eventos ou menções discursivas, sem apontar para políticas públicas.

Percebe-se que dentre os Estados nordestinos, a Bahia aparece com superior destaque, tanto pelo Bahia Criativa, programa específico voltado para a Economia Criativa, quanto pelo compromisso na elaboração e avaliação de políticas públicas de cultura. Nesse caminho, realizou dois estudos relacionados à dimensão econômica da cultura: o primeiro sobre o impacto da Covid-19 na Economia Criativa; e o segundo, sobre a contribuição econômica da cultura no estado, que teria gerado em 2018 quase R\$ 8 bilhões no total da economia baiana, correspondendo a 3,2% do Valor Agregado ao PIB estadual.

7. Conclusão

O estudo verifica políticas públicas de cultura implementadas em nove Estados do nordeste do Brasil, entre os anos de 2016 a 2020, considerando marco inicial a edição do Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC), em 2016, instrumento de planejamento do Ministério da Cultura que baliza estrategicamente as políticas públicas culturais. A análise visa compreender políticas públicas de cultura na perspectiva da inovação, com foco no seu papel para o desenvolvimento socioeconômico, geração de riqueza, emprego e renda.

Destaca-se, considerando a abordagem de Talila (2007), que a preocupação com a dimensão econômica da cultura ainda é recente, e a Economia da Cultura, assunto ainda emergente, embora a contribuição da cultura para o desenvolvimento regional seja tema reconhecido.

Por meio da pesquisa documental foi possível verificar as políticas públicas implementadas pelos estados, sob a perspectiva da inovação, e de sua visibilidade, para a pasta de cultura com vistas ao desenvolvimento. Em relação aos entes federados pesquisados, em sua maioria, não utilizaram instrumentos e modelos fornecidos pelo PNEC, inclusive não é mencionado como instrumento na institucionalização de políticas culturais, nos dados encontrados.

É possível que o momento político da elaboração do programa, contextualize a ausência de referência à PNEC. Com a assunção do Governo de Michel Temer, como Presidente do Brasil, após o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, houve reformulação na estrutura do MinC, o que nas palavras de Ghezzi e Vidigal (2016, p. 477) gerou “uma grave fragilização em uma das agendas históricas voltadas ao campo das políticas públicas de cultura”.

Se em parte se pode inferir que a ausência de visibilidade do programa e sua preocupação inovadora para a sistematização das políticas públicas no ramo da cultura e a possibilidade de implantação de uma agenda de cultura mais sistematizada, se deva ao momento político, não se deve olvidar da responsabilidade dos Estados com a pasta.

Dentre os estados pesquisados, há destaque para a Bahia, com institucionalização de políticas públicas em economia criativa e políticas voltadas para a dimensão econômica da cultura, inclusive com estudos sobre a contribuição econômica da cultura no estado.

As questões atinentes à inovação são tímidas, quase invisíveis, deixando-se de demonstrar, inclusive, as inovações já consolidadas como importantes instrumentos para a gestão pública, como o diálogo com a sociedade civil.

A pesquisa apresenta contribuições por demonstrar as políticas culturais nos estados do nordeste brasileiro, evidenciando quais os estados têm encaminhado agendas de cultura mais consistentes e inovadoras com base na política nacional que criou o Programa Nacional de Economia da Cultura, possibilitando que os gestores públicos conheçam as políticas praticadas por outros entes federativos da região.

Apesar da limitação quanto ao método de coleta dos documentos, o aprofundamento do exame das políticas culturais implementadas pode ser empreendido, para vislumbrar como a dimensão econômica da cultura é abordada, considerando a perspectiva da inovação. Sugere-se aprofundamento de estudo no estado em que o conteúdo emergiu mais fortemente e conta com pesquisas que demonstram a contribuição da cultura para o desenvolvimento local.

Pesquisas futuras podem incorporar outros elementos de análise, considerando o percurso histórico das políticas de cultura nos Estados pesquisados, por meio de arquivos históricos, depoimentos e entrevistas com atores das políticas de cultura. Também se poderia apresentar os marcos históricos da cultura junto aos Estados, de maneira a fundamentar a história da cultura, contextualizando os processos inerentes a cada região estudada, podendo subsidiar produções importantes para a compreensão da cultura e institucionalização de práticas referenciadas no escopo histórico de cada ente federativo.

Referências

- Alagoas. (2013). Decreto nº 27.736, de 29 de agosto de 2013. Institui o Plano Estadual de Cultura – PEC e cria o Sistema Estadual de Informações e Indicadores Culturais, e dá outras providências. Maceió, Alagoas, 30 ago. Disponível em: <http://www.cultura.al.gov.br/legislacao/decretos/PLANO%20ESTADUAL%20DE%20CULTURA.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- Amaral Filho, J. do. (2009). Cultura, Criatividade e Desenvolvimento. Políticas Culturais em Revista, Salvador, 1(2), 4-19.
- Arantes, A. A. (2007). Diversity, heritage and cultural politics. *Theory, Culture & Society*, 24 (78), 290-296.
- Bolaño, C. R. S. (2015). A propósito do depoimento à Assembleia Constituinte. Salvador: EDUFBA.
- Botelho, I. (2007). A política cultural & o plano das idéias. In: Rubim, A. A.C.; Barbalho, A. Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA.
- Botelho, I. (2001). Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspec.*, São Paulo, 15(2), p. 73-83.

- Brasil. (2016). Ministério da Cultura. Relatório Final do Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC). Brasília. Disponível em: < http://sniic.cultura.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/pnec_relatoriofinal_2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- Calabre, L. (2007). Políticas culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, A. A. C.; Barbalho, A. Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, p. 109-132.
- Calado, S. dos S.; Ferreira, S. C. dos R. (2005). Análise de Documentos: método de recolha e análise de dados. Metodologia da Investigação I: DEFCUL, [s. l.].
- Campos, F. E., & Florissi, S. (2011). Políticas culturais e desenvolvimento socioeconômico: alternativas de produtores e articuladores culturais em Boa Vista, no estado de Roraima. II Seminário Internacional Políticas Culturais – Desafios: os campos da formação em gestão cultural e da produção de informações.
- Castells, M. (2000). A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra.
- Cruz, E. R. L. da., & Oliveira, P. C. M. de. (2015). Criatividade, inovação, cultura e desenvolvimento: uma contribuição ao debate. In: Bolaño, C. R. S. Cultura e desenvolvimento: reflexões à luz de Furtado. Salvador: EDUFBA.
- De Marchi, L. (2014). Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. Intercom – RBCC, 37 (1), p. 193-215.
- Dias, M. C. (2014). Inovação, Cultura e Sustentabilidade: um estudo sobre a economia criativa. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória.
- Fávero, A. A.; Centenaro, J. B. (2019) A pesquisa Documental Nas Investigações de Políticas educacionais: potencialidades e limites. Contrapontos (online), 19, 170-184.
- Furtado, C. (1984). Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2012). Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Garcia, S. R. (2016). Economia Criativa e Inovação: Pequenas empresas em Porto Alegre. Políticas Culturais em Revista, Salvador, 9(2), p. 416-436.
- Ghezzi, D. R., & Vidigal, G. P. (2016). Programa de Economia da Música: histórico e perspectivas. Políticas Culturais em Revista, Salvador, 9(2), p- 459-485.
- Lima, L. P. B., & Ortellado, P., Souza, V. (2013). O Que São as Políticas Culturais? Uma Revisão Crítica das Modalidades de Atuação do Estado no Campo da Cultura. IV Seminário Internacional – Políticas Culturais, Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil.
- Mazzucato, M. (2014). O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Companhia das Letras.
- Oakley, K. (2006). Include Us Out: Economic Development and Social Policy in the Creative Industries. Cultural Trends. 15(4), p. 255-273.
- Oliveira, J. M. De., Araújo, B. C. De., & Silva, L. V. (2013). Panorama da Economia Criativa no Brasil. Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1880.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.
- Pacheco, F. J. K. (2017). Programa nacional de economia da cultura – PNEC. I Encontro Internacional de Cultura, Linguagens e Tecnologias do Recôncavo, Santo Amaro.
- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review. 76 (6), 77-90.
- Porto, M. (2007). Cultura para a política cultural. In: Rubi M, A. A. C.; Barbalho, A. Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA.
- Procopiuck, M., & Mari Freder, S. (2013) Políticas públicas de fomento à Economia Criativa: Curitiba e contexto nacional e internacional. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, 2 (2), 5-29.
- Sachs, I. (2005) Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. Organizações & Sociedade, v. 12, p. 151-162.
- Sachs, I. (2000). Desenvolvimento com liberdade. São Paulo: Cia das Letras.

- Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3, p- 5–35.
- Tolila, P. (2007) *Cultura e Economia: problemas, hipóteses, pistas*. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural.
- Tatagiba, L. (2011). Qualidade dos processos participativos: a questão dos atores e seus repertórios de ação”. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea. Unesco. (2005). *International flows of selected cultural goods and services, Montreal, 1994-2003*.
- Varzea, M. P. N. (2020). *Museologia, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um estudo de caso sobre o financiamento de Museus no Rio de Janeiro*. Tese (Doutoramento em Museologia) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração Departamento de Museologia, Lisboa.

Organización estructural y adopción de educación a distancia en universidades públicas argentinas en la prepandemia

Structural organization and adoption of distance education in Argentine universities in the pre-pandemic

María Andrea Rivero

Universidad Nacional del Sur

andrea.rivero@uns.edu.ar | <https://orcid.org/0000-0002-5130-1474>

Ariel Behr

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

ariel.behr@ufrgs.br | <https://orcid.org/0000-0002-9709-0852>

Gabriela Pesce

Universidad Nacional del Sur

gabriela.pesce@uns.edu.ar | <https://orcid.org/0000-0003-4043-5503>

Fernanda da Silva Momo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

fernanda.momo@ufrgs.br | <https://orcid.org/0000-0002-6512-5280>

Recibido 16/09/2022 – Aceptado 16/03/2023

Resumen: Esta investigación compara las diferencias más significativas entre la instrumentación de la reforma eléctrica de 2013 en México y el frustrado intento de contrarreforma de 2022. Para ello, desde el enfoque de las políticas públicas, se consideraron los procesos de negociación seguidos, los elementos, las bondades y los impactos, tanto visibles como esperados, de ambos programas. Los resultados encontrados muestran que la reforma de 2013, a partir de lo que la teoría en torno a las políticas públicas sugiere, fue bien articulada y, desde una perspectiva económica, medioambiental y de gestión pública, incorporó las mejores prácticas para el subsector eléctrico. En contraste, la propuesta de reforma de 2022 se planteó de una manera incorrecta, además de que representaba una regresión en esas mismas materias. El artículo plantea la restitución de un modelo de Estado moderno que, con el apoyo del sector privado, nacional e internacional, cumpla de manera eficaz sus diversas funciones.

Palabras clave: educación virtual, estado de transición, proceso de institucionalización, estructuración, universidades argentinas

Abstract: *This In the Argentine Republic, Distance Education (DE) has experienced exponential growth in the last twenty years. Given this context, the objective of this article is to analyze the structural organization and the state of transition in the incorporation of DE in the Argentine national public universities during the pre-pandemic situation. A descriptive investigation with a qualitative approach is carried out from multiple triangulated data sources. The results show that as universities manage change and move towards maturity, DE begins to settle and is reflected in the organizational structure. However, most universities are still in an initial growth period. It is concluded that the adoption of EaD should be studied as a desired state, considering that it is an institutionalization process linked to the preparation and institutional support for DE.*

Keywords: virtual education, transition state, institutionalization process, structuring, Argentine universities



Introducción

La Educación a Distancia (EaD) se presenta como una oportunidad para modificar la forma de acceder al conocimiento y cuenta con un gran potencial en el ámbito educativo (Barrios Fretes, 2022). Ante la diversidad de denominaciones y significados asociados a la EaD, las características comunes tienden a la no dependencia de la ubicación física, apertura, flexibilidad de tiempo, espacio y ritmo para aprender, combinación de interacción sincrónica con asincrónica y aprendizaje activo (Singh y Thurman, 2019), que García Aretio (2021) engloba en el término “educación a distancia digital”.

En la República Argentina, desde hace 20 años la EaD crece exponencialmente en las universidades públicas nacionales, sobre las que se basa la presente investigación, por causa de la revolución tecnológica y por la creación de nuevas instituciones que multiplicaron la presencia universitaria (Fernández Lamarra, 2018; Zelaya, 2020).

La incorporación de la EaD en el Sistema de Educación Superior argentino generó numerosos cambios estructurales, tecnológicos y pedagógicos (Alcaraz et al., 2018; Rama, 2019). No obstante, esto no sucedió en todas las universidades públicas nacionales que, mayormente, se desarrollaron bajo estructuras ideadas para atender alumnos presenciales (Schneider y Aranciaga, 2016). Al interior de las universidades no en todas se respetaron los tiempos de madurez de cada institución ocasionando una desigualdad en el ritmo de incorporación de la EaD y, por ende, la creciente coexistencia de diferentes estructuras y configuraciones organizacionales (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2016; Pérez Lindo, 2020).

Este intenso proceso de institucionalización de la EaD puede analizarse en el marco de la Teoría Institucional por estar ampliamente difundida y aceptada para estudiar las organizaciones (Scott, 2008) y las instituciones de educación superior (Schofer y Meyer, 2005; Meyer, Ramirez, Frank y Schofer, 2007). La Teoría Institucional examina la adopción, por parte de las organizaciones, de prácticas predominantes en el ambiente e institucionalizadas en la sociedad (Meyer y Rowan, 1999). Pretendiendo aumentar la legitimidad y las perspectivas de supervivencia, las organizaciones se involucran en un proceso de homogeneización, que se define “isomorfismo”, que se presenta en forma coercitiva, mimética y normativa (DiMaggio y Powell, 1999; Meyer y Rowan, 1999).

Sin embargo, en las universidades argentinas no se ha previsto un análisis específico de la estructura (Civeira, 2015) vinculada a la EaD ni del estado de incorporación de la modalidad. Se identifican estudios que relevan la estructura de las universidades (Beltrán, 2019), la caracterización de las estructuras organizacionales en el sistema universitario argentino (Doberti et al., 2014) y el impacto de los cambios legislativos en la educación superior (Trevizan Amancio y Biasoli Alves, 2018). Algunos relatan, brevemente, la transformación de las universidades con la incorporación de la EaD (Schneider y Aranciaga, 2016), mencionando tangencialmente, en una muestra de universidades, los cambios en la estructura (Herbón y Quinteros Vivas, 2015). Por consiguiente, no se detectan estudios previos a la pandemia que relevan específicamente la estructuración de la EaD ni el estado de incorporación de la modalidad en las universidades públicas argentinas.

A partir de esta problemática, el objetivo que se plantea es analizar la organización estructural y el estado de transición en la incorporación de la EaD en las universidades públicas nacionales argentinas de la situación prepandemia. En base a los resultados obtenidos se pretende detectar aspectos estructurales comunes y diferenciales, así como el estadio de adopción de la modalidad y sus posibles consecuencias en la institucionalización de la EaD. Se destaca que los datos fueron recolectados en forma previa a la pandemia por COVID-19, que ha visibilizado las carencias y desigualdades existentes en la disponibilidad de recursos, en la preparación institucional para transitar hacia la EaD y en la necesidad de mejorar las competencias digitales de docentes y estudiantes (Alcántara Santuario, 2020; Fanelli et al., 2020; Casero Béjar y Sánchez Vera, 2022; Monetti y Baigorria, 2022).

El artículo se organiza en las siguientes secciones: luego de la introducción se detalla el marco teórico; seguidamente se explican el procedimiento metodológico adoptado y se presentan y analizan los resultados. Finalmente, se mencionan las consideraciones finales.

1. Marco teórico

La EaD exige una organización y una administración que sean dinámicas para brindar la flexibilidad necesaria en términos de espacio, tiempo y autonomía (Copertari et al., 2010). Es decir, si bien las propuestas formativas a distancia son reguladas por normativas públicas, estas “se desarrollan de acuerdo con una organización y una planificación supervisadas por áreas de gestión dedicadas a administrar su actividad” (Giménez et al., 2023, p. 4). De acuerdo a Moore y Kearsley (2011), un sistema de EaD está compuesto por fuentes de

contenido, forma de estructurarlo, tecnología y medios de transmisión, interacción con docentes, alumnos y, finalmente, gestión política y estructura administrativa que vincule todas las partes. Asimismo, el subsistema de gestión incluye planeamiento estratégico, recursos, personal, control y política (Moore y Kearsley, 2011).

Prasetyo et al. (2022) indican que para una institución de educación superior tradicional no es fácil brindar propuestas a distancia de calidad; por eso es frecuente comenzar con las estructuras y los procesos existentes y luego ir desarrollando un sistema adaptado (Madden, 2016).

Al considerar la estructuración de la modalidad en las instituciones educativas, Badiru y Jones (2012) destacan la importancia de reconocer la interacción entre los componentes de la estructura para EaD: personas, tecnologías y procesos operativos. En la misma línea, Rama (2019) plantea que la EaD requiere formas de organización institucional modernas, con estructuras que brinden mayor atención a los estudiantes y un mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Aun así, se reconoce al campo educativo como principalmente reactivo, dado que el surgimiento de tecnologías disruptivas proviene de otras industrias y, posteriormente, se aplican en los sistemas educativos ya existentes (Schmidt y Tang, 2020).

En forma similar, Awidi y Cooper (2015) argumentan que deben considerarse las dimensiones referidas a personas, tecnologías e institución en la implementación y estructuración de la modalidad. Los autores sugieren identificar buenas prácticas de EaD para compararlas con el proceso individual de adopción de la modalidad y así determinar en qué estado del proceso madurativo se encuentra y cuáles son las brechas u oportunidades de mejora (Awidi y Cooper, 2015).

García Aretio (2021) refiere a la zona de confort en la que se encontraban hasta la prepandemia las instituciones, los docentes y los estudiantes tanto de la modalidad a distancia como de la modalidad presencial, pero el confinamiento obligatorio, ante la realidad sanitaria, mostró que es posible hacer cambios en la educación, incluso cuando se trata de cambios radicales. Parlakkilic (2013) analiza el proceso de transición hacia la EaD, vinculado a ese estado de madurativo, enfatizando en la gestión del cambio por medio de la combinación de procesos, actividades y enfoques que dan lugar a tres estados posibles: finalización, zona neutral y compromiso.

Dicho proceso puede ser analizado en el marco de la Teoría Institucional. Cuando una práctica se encuentra altamente institucionalizada en el contexto, las organizaciones realizan las adecuaciones necesarias para incorporarla porque así “aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan, 1999, p. 79). Esto genera tensiones y conflictos entre las modalidades educativas por las formas de diferenciación y de legitimación de estructuras de poder (Rama, 2019). Tolbert y Zucker (1996) indican que el proceso de institucionalización de una práctica transcurre en tres fases: habituación, objetivación y sedimentación, siendo esta última etapa aquella donde la misma se considera institucionalizada porque los actores organizacionales la reconocen como eficaz y necesaria.

Este proceso de homogeneización, que se define como “isomorfismo” (DiMaggio y Powell, 1999; Meyer y Rowan, 1999), produce una desconexión entre las prácticas que la organización adopta para asemejarse a lo que hacen otras y la propia realidad organizacional, que puede no tener la madurez suficiente para su incorporación y no estar dadas las condiciones políticas, humanas, tecnológicas y presupuestarias para sustentarla.

De acuerdo a DiMaggio y Powell (1999) el cambio organizacional isomorfo se hace visible en sus tres mecanismos: coercitivo, mimético y normativo. Desde una concepción analítica, el isomorfismo coercitivo resulta de las influencias políticas y las presiones formales e informales que reciben las organizaciones, ocasionando que se vuelvan cada vez más homogéneas para reflejar las reglas institucionalizadas y legitimadas por el Estado. El isomorfismo mimético se debe al surgimiento de respuestas estándares ante la incertidumbre, por considerar que es “una fuerza poderosa que propicia la imitación” (DiMaggio y Powell, 1999, p. 111). Finalmente, el isomorfismo normativo es aquel vinculado a la profesionalización de los trabajadores que ocasiona una gran similitud entre los contrapartes profesionales de otras organizaciones. De forma complementaria, Scott (2008) denomina a los elementos que intervienen en el orden institucional como regulativos, normativos y cultural-cognoscitivos.

Finalmente, se destaca la importancia de estudiar la estructuración del campo organizacional, entendido como aquel resultante de la actividad de un conjunto de organizaciones diversas (DiMaggio y Powell, 1999).

2. Procedimientos metodológicos

En línea con el objetivo planteado, se realiza una investigación descriptiva (Fassio et al., 2004) con abordaje cualitativo (Sautu et al., 2005) para realizar un mapeo de la situación del desarrollo y estructuración de la EAD en las universidades argentinas. Se toma como unidad de análisis a las 57 universidades públicas nacionales de la República Argentina (Departamento de Información Universitaria, 2019) que en conjunto representan el

sistema educativo público a nivel nacional. Estas son creadas y financiadas por el Estado Nacional (Ley N° 26206, 2006) y, junto con universidades provinciales y privadas e institutos universitarios, conforman el Sistema Educativo Nacional. Están sometidas a las mismas disposiciones legales de funcionamiento y supervisión estatal, dependen del otorgamiento de fondos por parte del Estado Nacional y comparten el territorio argentino.

En materia de EaD, la sanción de la Resolución Ministerial (RM) 2641/2017 establece la exigencia de validar un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), ante los organismos de contralor estatales. Dicho requerimiento se aplica a instituciones que dicten carreras de pregrado, grado o posgrado en las cuales “la cantidad de horas no presenciales supere el cincuenta por ciento (50%) de la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios” (RM 2641/2017, art. 2). El SIED es aquel “conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia” (RM 2641/2017, inciso 4). Con esta normativa “la propia institución universitaria pasa a ser garante de la enseñanza a distancia” (González y Roig, 2018, p. 154).

Para triangular los datos (Flick, 2009) y aumentar la validez del constructo proporcionando varias evaluaciones del fenómeno, se recurre a multiplicidad de fuentes para obtener la evidencia empírica (Yin, 2015). Los datos se relevan utilizando como fuente primaria entrevistas semiestructuradas a gestores de EaD, por ser los responsables de este modo educativo dentro de las instituciones, para indagar sobre la organización estructural para la EaD existente en su universidad y sobre cuál es el estado de transición en la incorporación de la educación virtual. Se concretaron 41 entrevistas, entre agosto y diciembre de 2018, en las instituciones que manifestaron una respuesta favorable para participar (alcanzando un 72% de la población). De forma secundaria, se recolectaron documentos institucionales (internos, elaborados por la universidad) y no institucionales (noticias provenientes de fuentes ajenas a la universidad, recurriendo a dos portales: Google Noticias y Twitter) sobre la estructura vinculada a EaD y sobre las propuestas educativas virtuales, para ilustrar el relato de los entrevistados y lograr una triangulación. Durante febrero de 2019 se relevaron 154 documentos internos y 467 noticias externas.

Los datos se organizan en dos momentos. En el primero, se realiza una descripción de las unidades bajo estudio con soporte y medidas de estadística descriptiva. En segunda instancia, los datos de las entrevistas y los documentos institucionales y externos se examinan mediante el análisis de contenido (Bardin, 2011), utilizando un software de soporte (QSR NVivo®) al cual se importan los documentos y las transcripciones de las entrevistas para su codificación y categorización. Para preservar la identidad de los entrevistados, se asigna un número aleatorio y sin repetición a cada institución (usando una combinación de funciones de MS Excel®), desde el 01 al 41. Este número se agrega seguidamente a cada universidad, entrevistado, documento institucional interno y noticia para evidenciar la relación entre los datos y las fuentes.

3. Análisis y discusión de resultados

Seguidamente se presentan y analizan los resultados obtenidos, organizados en función al relevamiento de la estructura organizacional para la EaD, a la definición del estado de transición en la incorporación de EaD y, por último, a la vinculación de ambos conceptos.

3.1. Organización estructural para la EaD

La estructura se analiza por medio de la triangulación de datos provenientes del relevamiento documental, principalmente derivado de las páginas web oficiales, y de aquellos obtenidos de las entrevistas a los gestores.

Se destaca que la organización estructural para la EaD se enmarca dentro de la estructura adoptada por la universidad para la operatoria institucional. Según los datos recolectados, las universidades se organizan en torno a facultades (51,2%), departamentos (36,6%), institutos (7,4%), escuelas e institutos (2,4%) y sedes (2,4%).

Independientemente del formato de organización institucional adoptado, para las tareas específicas de EaD la universidad puede contar con un área especial conformada dentro de la estructura a nivel central, a nivel de las unidades académicas o ambas posibilidades. Estas variantes se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Ubicación estructural y existencia de áreas de EaD

| Ubicación estructural / existencia | | Central | | |
|------------------------------------|-------|--------------|--------------|--------------|
| | | Sí | No | Total |
| Unidad académica | Sí | 58,5% | 4,9% | 63,4% |
| | No | 24,4% | 12,2% | 36,6% |
| | Total | 82,9% | 17,1% | 100,0% |

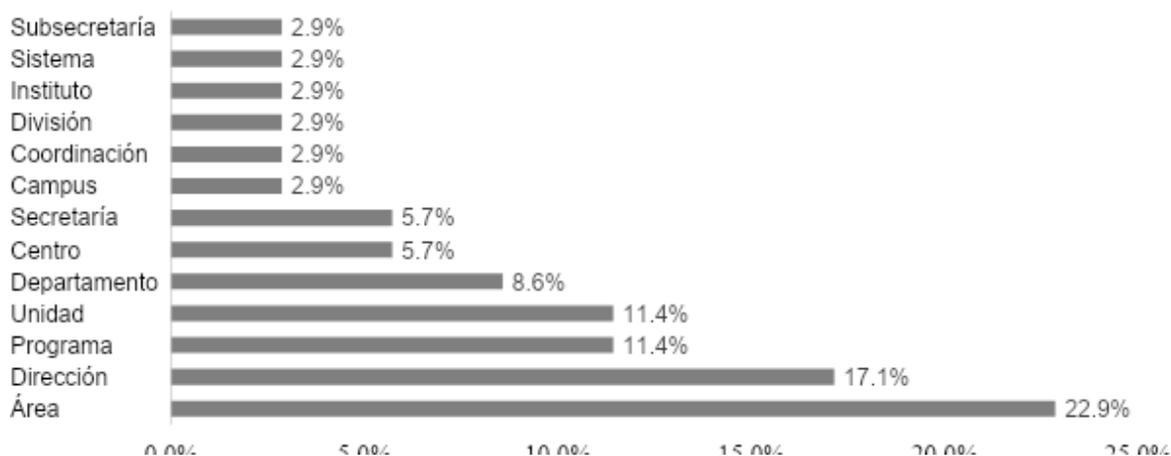
Fuente: elaboración propia.

En la tabla 1 se aprecia que en el 82,9% de las universidades existe un área institucional dedicada a la modalidad, dentro de las cuales el 58,5% tiene, al menos, un sector de EaD dependiente de las unidades académicas. Se destaca la particularidad del 4,9% de las organizaciones que, a pesar de no contar con un sector de EaD central, tienen áreas dedicadas a la modalidad dentro de las unidades académicas. Esto permite inferir una posible consecuencia en la institucionalización de la EaD en dichas universidades.

Focalizando en el 17,1% de instituciones sin área de EaD central, el 71,4% de las mismas se encuentra en etapa inicial de sus actividades por tener una antigüedad menor o igual a los cinco años. Incluso, del relevamiento se desprende que el 42,9% aún no había comenzado a dictar carreras.

En cuanto a la denominación otorgada a los sectores de EaD (gráfico 1), existe gran diversidad siendo predominante, en un 22,9% de las universidades, el nombre “área”, seguido de “dirección” (17,1%) y “programa” o “unidad” (11,4% en cada caso). Se aclara que en la investigación se adopta el vocablo “área”, que se usa como sinónimo de sector, para mencionar al espacio dentro de la estructura organizacional que agrupa las actividades de EaD.

Gráfico 1. Denominación asignada al sector de EaD



Fuente: elaboración propia.

La variedad de denominaciones presentada en el gráfico 1 genera diferencias entre las universidades y puede causar una dificultad para institucionalizar la EaD. Desde la esfera gubernamental podrían implementarse medidas tendientes a favorecer a la EaD, pero no existiría una certeza acerca de cómo serían implementadas al interior de cada universidad.

Las implicaciones institucionales generadas a causa de las normativas generales dependen, en gran medida, de cómo se organice cada universidad. Por lo tanto, la diversidad estructural no permite generalizar las consecuencias.

Una problemática semejante ocurre si desde la estructura central se toman decisiones referidas a la EaD porque no puede establecerse una previsión general acerca de cómo serán operacionalizadas en cada dependencia. Se presume que habrá disparidad entre las unidades académicas que tienen áreas propias de EaD (63,4%) respecto de aquellas que no las han conformado (36,6%).

En las siguientes subsecciones se profundiza el análisis de las combinaciones estructurales relevadas.

3.1.1. Existencia de un área de EaD a nivel central

Indagando entre las razones que justifiquen que 82,9% de las universidades cuenten con un área de EaD declarado en el organigrama, puede vincularse con la sanción de la última reglamentación nacional que obliga a redactar el SIED. Al tratarse de una normativa de carácter institucional, requiere reunir a todas las unidades académicas para su redacción. En consecuencia, gran parte de las instituciones que no tenían un sector central dedicado a EaD decidieron su conformación o trabajan para otorgarle mayor impronta en la estructura (universidades 26, 31 y 36). Sin embargo, la existencia de un área de EaD central no necesariamente responde a una necesidad operativa, sino que podría tratarse de una formalidad para acatar las nuevas disposiciones.

Analizando la ubicación jerárquica del área de EaD central, en el 74,3% de las universidades depende de Secretaría Académica (o nombre similar) perteneciente a Rectorado (por ejemplo, universidades 05, 13, 19, 23, 25 y 26). Esta posición puede deberse a que para redactar el SIED algunas universidades hicieron adecuaciones para ubicar al sector de EaD dentro de dicha secretaría, por considerar su alto nivel jerárquico para elaborar disposiciones institucionales y porque desde este espacio se puede organizar de forma centralizada los procedimientos (entrevistados 19 y 26).

En cambio, en 14,3% de instituciones el área de EaD depende directamente de Rectorado (universidades 15, 17, 18, 22 y 38). Un documento fundamenta esta dependencia en su “carácter estratégico para el cumplimiento de sus funciones” (documento 76). La desventaja es que, al no tener articulación con las restantes secciones de la universidad puede ocasionar la duplicidad de ciertos procesos. El entrevistado 26 reconoce esta situación admitiendo que, finalmente, tuvieron que cambiar la dependencia jerárquica retornando a su vinculación con Secretaría Académica basados “en la necesidad de trabajar por procesos” (documento 92). Solo en 11,4% de las universidades el área de EaD depende de otra dependencia.

Sobre las ventajas de disponer de un sector de EaD central, los entrevistados indican que permite trabajar de forma integrada con el resto de las áreas organizacionales brindando una visión general de la universidad. Esto posibilita la creación de lineamientos institucionales (entrevistados 26, 30 y 31), brinda mayor visibilidad a la modalidad y a las tareas del sector (entrevistados 04 y 07) y la articulación con las unidades académicas (entrevistado 07).

Si bien la existencia de un área de EaD central brinda soporte a los sectores bajo su incumbencia, algunas universidades marcan que esto no asegura el apoyo institucional para impulsar la modalidad (entrevistados 15, 19, 24 y 38). Por ejemplo, en universidad 17 existe un espacio rectoral que se ocupa únicamente de gestionar el campus virtual y no brinda soporte para la EaD. Incluso, en otra institución se hizo un traspaso del sector de EaD desde una unidad académica hacia la estructura central, para otorgar mayor impulso, pero no brindó los resultados deseados (entrevistado 38). Por eso es que el sector central puede tener una capacidad de actuación limitada.

Debido a que la ubicación jerárquica influye en la posibilidad de vincularse con otros sectores institucionales, cuando el área de EaD se encuentra en la estructura central se amplía el vínculo con otros sectores optimizando los recursos (entrevistado 12). Mayoritariamente, los entrevistados mencionan el trabajo articulado con el área de sistemas o informática (entrevistados 19, 23, 32, 35, 39, 40 y 41) que provee recursos, brinda soporte y asistencia técnica, entre otras funciones.

3.1.2. Sectores de EaD en unidades académicas

Como se visualiza en la tabla I, las universidades que cuentan con, al menos, un sector de EaD bajo la órbita estructural de una unidad académica (departamento, facultad, escuela o como la institución la denomine) ascienden a 26. La conformación de estos sectores surge en instituciones donde no existían lineamientos organizacionales para la EaD y las unidades descentralizadas, amparadas en su autonomía, resolvieron crear un área propia para impulsar la oferta a distancia (entrevistados 07, 15, 17, 20 y 21).

Debido a que las unidades académicas tienen diversos intereses y recursos para impulsar la EaD (entrevistados 05, 09, 40, 41) existe una gran heterogeneidad y se observan áreas “con distintos desarrollos” (entrevistado 20) dentro de una misma universidad (documento 70). Asimismo, en diversas organizaciones educativas las primeras acciones de EaD surgen en el seno de dichas dependencias (entrevistados 07, 15, 17, 20 y 21), lo que podría deberse a que son las encargadas de generar propuestas formativas y están en contacto con estudiantes y docentes con iniciativa para incorporar tecnologías.

En consecuencia, acontece que existen espacios descentralizados de EaD a pesar de no haber un área central (entrevistado 03). Un caso particular se presenta en la universidad 06 porque existe un sector de EaD dentro de una unidad académica, del cual depende el SIED (documentos 31 y 32) que presta servicio a toda la institución.

3.1.3. Coexistencia de área de EaD central y en unidades académicas

Continuando el análisis de la ubicación estructural del sector de EaD, otra posibilidad es sumar los beneficios de contar con un área central y en las unidades académicas, situación que se verifica en 24 de las universidades analizadas. No obstante, la cronología de cómo fueron surgiendo estos espacios es diferente en cada universidad, aspecto acentuado por el hecho de que las acciones en EaD no siempre se formalizan en la creación de un sector dentro de la estructura.

Entre los beneficios mencionados por los entrevistados que se muestran a favor de la coexistencia de estos espacios, se destaca que el sector central puede brindar asesoramiento a las unidades académicas que lo demandan en función al grado de avance e interés por la modalidad (entrevistados 09, 30 y 37), respetando la autonomía de cada unidad académica (entrevistado 05).

Para optimizar el funcionamiento de ambos sectores de EaD se aconseja delimitar claramente las tareas de cada uno y mantener una buena comunicación para trabajar de forma coordinada (entrevistados 02, 07, 19, 33 y 40). Entre las facultades a dividir, resulta clave establecer quién se encarga de la creación de las carreras a distancia (entrevistados 07, 14, 16, 18, 32 y 33).

Sintetizando las principales características de la organización estructural adoptada por las universidades para los sectores de EaD, se presenta la tabla 2.

Tabla 2. Características de las formas de organización estructural de EaD

| Estructura para EaD | Características |
|--|---|
| Área de EaD a nivel central | <ul style="list-style-type: none">- Depende, en forma predominante, de la Secretaría Académica de Rectorado (que conserva la centralización de responsabilidades) para facilitar la integración de procedimientos y evitar la duplicación de procesos.- Permite visibilizar la modalidad, generar lineamientos institucionales, gestionar eficientemente los recursos y facilitar la articulación con las unidades académicas.- No asegura el desarrollo de la EaD al depender del impulso y del apoyo político del gobierno universitario.- Amplía la posibilidad de vincularse con otras áreas y optimizar el uso de recursos. |
| Sectores de EaD en unidades académicas | La existencia de estos sectores depende del interés y los recursos disponibles, presentándose diversidad en cuanto al grado de avance respecto a su conformación. |
| Área de EaD central y en unidades académicas | Permite potenciar las ventajas de ambos, pero debe respetarse la autonomía y delimitarse claramente las funciones de cada uno para trabajar de forma coordinada. |

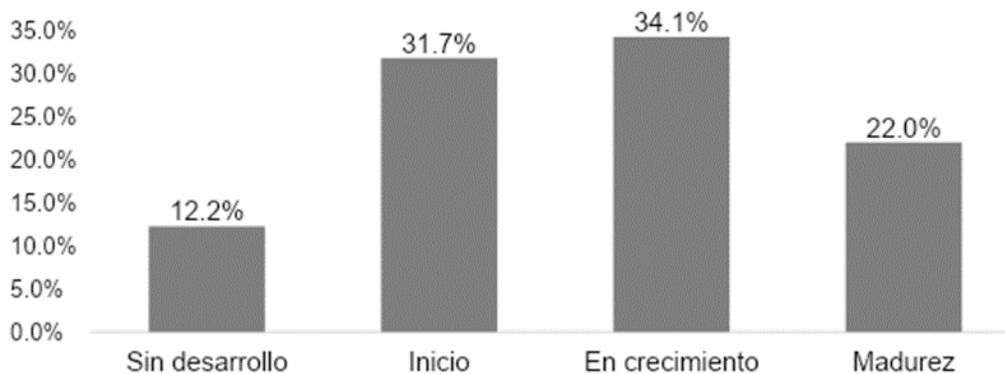
Fuente: elaboración propia.

Debido a que potencia las ventajas de ambos sectores, se observa que la estructura que presenta mayores ventajas es la existencia de un área central combinada con la conformación de áreas de EaD descentralizadas. Seguidamente se presentan los resultados vinculados al estado de transición en la adopción de la modalidad.

3.2. Estado de transición en la incorporación de EaD

La denominación del estado de transición en cuanto al establecimiento de la EaD surge de las respuestas brindadas por los 41 gestores entrevistados. Las definiciones se agrupan en cuatro categorías que se presentan en el gráfico 2.

Gráfico 2. Estado de transición en la incorporación de EaD



Fuente: elaboración propia.

En la ilustración precedente se aprecia que el mayor porcentaje de gestores, que representa a 14 instituciones, se declara en etapa de crecimiento, seguidas de 13 universidades en las que se está iniciando una reconfiguración para formalizar la EaD. Seguidamente, 9 gestores consideran estar transitando la etapa de madurez, derivada de una sólida concepción institucional y experiencia en EaD. Por último, solo 5 universidades no han desarrollado EaD por ausencia de una decisión institucional. Se presentan a continuación las características de cada fase.

3.2.1. Sin desarrollo: ausencia de apoyo institucional para la EaD

En esta instancia se ubican 5 universidades en las cuales no existe EaD, pero puede representar un plan a mediano o largo plazo por tratarse de instituciones que están en conformación o comenzando su actividad. Por ejemplo, el entrevistado 27 plantea como prioridad afianzar el dictado de las carreras que dieron inicio a su oferta académica y prevé incorporar EaD a mediano plazo. Se asemeja a lo indicado por el entrevistado 08 que, en los primeros años, pretende consolidar el nivel presencial y luego incursionar en dicha modalidad y al entrevistado 34 que piensa usar el campus virtual como soporte a las clases presenciales.

Contrariamente a las anteriores, en la universidad 38 “no existe la decisión institucional” (entrevistado 38) de impulsar la modalidad siendo que no es una universidad nueva. Algo semejante ocurre en universidad 17 con la diferencia de haber sido una de las instituciones pioneras en adoptar EaD aunque, posteriormente, detuvo su crecimiento debido a políticas institucionales que no la consideraban un modo educativo conveniente por pensar que la universidad “no necesitaba de la educación a distancia” (entrevistado 17). No obstante a lo indicado por el gestor, el relevamiento documental muestra la conformación del SIED (documentos 64 y 65) y el dictado de carreras a distancia (documento 63 y noticia 204). Esta diferencia de visiones sugiere una desarticulación institucional porque el gestor de EaD no tiene conocimiento de las iniciativas de la universidad sobre la modalidad.

3.2.2. Inicio: en proceso de reconfiguración institucional para formalizar EaD

En una etapa inicial en la transición hacia la EaD se engloba a 13 de las instituciones objeto de estudio. Son universidades inmersas en un proceso de reconfiguración estructural, reglamentación de procesos y delimitación de funciones para ajustarse a los requerimientos normativos (entrevistado 03). También están poniendo en funcionamiento la plataforma, dictando cursos a docentes (entrevistado 36) y virtualizando las materias (entrevistado 19). Esta realidad se confirma con datos relevados de una noticia en la cual el rector reconoce que la institución cuenta con “las dificultades propias de un proyecto” que está transitando los primeros pasos (noticia 226).

Esta reconfiguración implica un reconocimiento del espacio institucional, aun cuando ya estaba en funcionamiento la modalidad, como ocurre en la universidad 35 que dicta carreras semipresenciales desde el año 2002 y recién en 2014 se reconoce el área en el organigrama. Mención especial dentro de la etapa inicial merecen las universidades 14 y 29 que, siendo precursoras en la modalidad, pasaron a un estado de letargo y están retomando las acciones en EaD.

3.2.3. En crecimiento: postura institucional favorable a EaD, condiciones técnicas y estructurales y apertura al cambio

Catorce universidades se encuentran en etapa de crecimiento. Se caracterizan por estar atravesando “nuevos cambios” (entrevistado 28), derivados de implementar el SIED, que implica mayor sistematización, regulación de aplicaciones y reconocimiento de la EaD en la estructura organizativa (entrevistado 06 y 20). Son organizaciones con una “decisión política e institucional muy fuerte para la inclusión de tecnologías” (entrevistado 25), aspecto que se verifica en documentos donde se visibiliza que un propósito del SIED apunta a incorporar “tecnologías en las propuestas de enseñanza” (documento 88). También pueden tener un “crecimiento muy significativo permanentemente” (entrevistado 13) en la matriculación en carreras a distancia.

Son universidades que fueron dotando a la modalidad de recursos tecnológicos, humanos y económicos, aunque no tuvieron una estructura bien definida desde el comienzo y pasaron diversas etapas y gestiones hasta llegar a la formalización actual (entrevistados 23 y 33). Presentan apertura al cambio reconociendo que los modelos de EaD se modifican con el tiempo (entrevistados 12 y 23).

3.2.4. Madurez: sólida concepción de la EaD y experiencia en la modalidad

Por último, 9 universidades transitan la etapa de madurez por encontrarse en período de consolidación de la EaD (entrevistados 01, 02, 04, 05, 16, 21 y 26) o por definirse como bimodales (universidades 30 y 39).

Son universidades con acciones de EaD desde hace 15 años o más, o bien desde su conformación (entrevistados 01 y 26). Por ejemplo, el entrevistado 02 relata que transitaron por cinco etapas en las cuales tomaron decisiones “que fueron variando en función del modelo tecno-comunicacional”. Este estadio se verifica en documentos donde se observa que la institución cuenta con “una de las experiencias más significativas” del país en materia de EaD (documento 06). La experiencia en EaD genera una “gimnasia institucional en relación a la modalidad” (entrevistado 05). Generalmente esto se traduce en una amplia oferta y en la existencia de un sistema validado internamente (entrevistado 05), aunque la consolidación no significa que estén cerrada al cambio porque continúan trabajando con miras al crecimiento de la modalidad. En las universidades que se definen como bimodales, la EaD está totalmente integrada a la institución (entrevistados 30 y 39). Este estado de madurez se corrobora en documentos que anuncian que la universidad 30 es una institución pionera en incorporar EaD (documento 100) y en noticias que describen a la universidad 39 como bimodal (noticias 406 y 417).

En las universidades que se ubican en esta etapa se corrobora la existencia de gran cantidad de documentos internos referidos a la modalidad, que incluyen el SIED, informes de evaluación, presentación y conformación del área de EaD, reseñas sobre el trayecto institucional en relación a la modalidad, reglamentos, resoluciones, convenios, entre otros. También se verifica que los portales de noticias publican información sobre el dictado de carreras en estas organizaciones.

Las principales características de las cuatro fases de transición en la incorporación de EaD en las universidades objeto de estudio, se resumen en la tabla 3.

Tabla 3. Características de los estados de transición en la incorporación de EaD

| Estado de incorporación de EaD | Características institucionales |
|--------------------------------|---|
| Sin desarrollo | - Están en período de conformación o comenzando a funcionar sin articulación institucional. - Ausencia de una decisión de la institución para apoyar EaD. |
| Inicio | - Tienen firme intención de incursionar en EaD o ya desarrollaron propuestas virtuales. - Están comenzando o reconfigurando las condiciones institucionales para formalizar la EaD. |
| En crecimiento | Tienen postura institucional de apoyo a la EaD. Presentan las condiciones técnicas y de estructura organizacional requeridas. Están abiertas al cambio para continuar desarrollando la modalidad. |
| Madurez | Conciben a la EaD desde su conformación. Tienen experiencia en dictar carreras a distancia. Pasaron por diversas etapas y gestiones para lograr el reconocimiento institucional de la EaD. Continúan abiertas al cambio organizacional. Existe documentación interna vinculada a EaD. |

Fuente: elaboración propia.

En la definición de la etapa actual en la implementación de la EaD también interviene el nivel de preparación institucional para hacer frente a esta opción pedagógica y didáctica y la forma en que la universidad acompaña institucionalmente el cambio para implementar la modalidad.

3.3. Proceso de estructuración e institucionalización de la EaD

En la presente sección se retoman los resultados para efectuar una discusión con la literatura y complementar el análisis.

En cuanto a la incorporación de la EaD en las universidades analizadas, debido a que la estructura del campo organizacional se define en base a la investigación empírica (DiMaggio y Powell, 1999), los datos revelan que ciertas instituciones adoptan la modalidad como mito institucionalizado, persiguiendo la legitimación social.

Este proceso inconsciente de homogeneización tendiente a un isomorfismo de tipo mimético (DiMaggio y Powell, 1999; Meyer y Rowan, 1999) se visualiza en la reacción de imitar el comportamiento de otras universidades, como forma simple y natural de reaccionar a la incertidumbre respecto a los efectos de las reglas institucionales vigentes en el campo organizacional. Esto explica las similitudes en las características estructurales de las universidades que adoptan EaD, al operar en el mismo campo organizacional (Scott, 2008) y la condición de reactivo del campo educativo ante el surgimiento de tecnologías disruptivas (Schmidt, y Tang, 2020).

La homogeneización incluso alcanza a “las que ingresan por primera vez cuando ya se han establecido los campos” (DiMaggio y Powell, 1999, p. 105), representadas, en el contexto de la investigación, por las universidades más nuevas que toman de referencia a las instituciones que trabajan con EaD (entrevistados 01, 03, 07 y 28) o, incluso, contratan a sus gestores para recibir asesoramiento y capacitación (entrevistados 11, 18, 28, documento 01 y noticia 87). Además, dentro de las universidades se observa que se conforman sectores institucionales de EaD debido a la presión de las unidades académicas que quieren avanzar en la modalidad.

Como consecuencia de esta tendencia a la homogeneización, se produce un isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1999; Meyer y Rowan, 1999) de las universidades que crean áreas de EaD para cumplir la normativa gubernamental, para dar respuesta a los sectores descentralizados que requieren un amparo institucional y también para asemejarse a la estructura que adoptan las instituciones con experiencia en EaD. Sin embargo, estas reconfiguraciones se encuentran con restricciones que provienen de los equipos docentes, de las normativas y de asignación de recursos e inversiones, entre otras (Rama, 2019). Esto se reafirma con el presente estudio donde se observa que la creación de un sector de EaD tiene consecuencias presupuestarias, mencionándose grandes limitaciones (entrevistados 09, 13, 21, 26, 29 y 41), que se traducen en la falta de personal (entrevistados 04, 06, 23 y 31) y en una lenta actualización tecnológica (entrevistados 09, 10, 12, 17 y 24).

Debido a que la EaD requiere una estructura que vincule a todos los componentes (Moore y Kearsley, 2011), la ubicación dentro de la estructura organizacional es clave para la asignación del presupuesto para el área de EaD. La asignación generalmente no es directa, sino que se realiza a través del sector del cual depende jerárquicamente (entrevistados 02, 09, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 24, 25, 29, 33, 41 y documentos 99 y 105). Esta ubicación también determina las funciones que puede desarrollar el sector, como, por ejemplo, la creación de carreras a distancia (entrevistados 07, 17, 18, 32 y 33), la contratación de docentes (entrevistado 01), entre otras.

Al respecto, Scott (2008) explica la obligación que sienten las organizaciones para adoptar cambios estructurales en respuesta a las demandas institucionales, al reconocer las limitaciones de los modelos de estructura presenciales frente al potencial de las nuevas tecnologías digitales (Rama, 2019). Esto puede “desacoplar” las estructuras de las prácticas reales (Scott, 2008) ocasionando una inconsistencia al establecerse “diferencias entre sus estructuras formales y las actividades de trabajo reales” (Meyer y Rowan, 1999, p. 79). Por lo tanto, las organizaciones continúan haciendo cambios en la estructura referida a la EaD (entrevistados 16 y 26 y documento 92).

Retomando los resultados referidos al estado de transición, las cuatro fases que se desprenden del relevamiento se relacionan con las identificadas en la literatura: finalización, zona neutral y compromiso (Parlakkilic, 2013). Sin embargo, independientemente del nombre asignado a la fase actual, debe complementarse con la determinación del estado deseado de incorporación de EaD para detectar la brecha existente y trabajar para alcanzarlo (Awidi y Cooper, 2015).

A la luz de los aportes de la Teoría Institucional, se destaca la importancia de estudiar a la EaD en términos del proceso que se realiza para alcanzar cierto estado o propiedad (Jepperson, 1999). Indagando sobre las razones que llevan a las organizaciones educativas a incorporar EaD, se parte de reconocer el intenso proceso de institucionalización que transita la modalidad desde hace veinte años.

La adopción de EaD y tecnologías por parte de las universidades puede analizarse como un proceso de institucionalización que transcurre desde la falta de desarrollo hasta la madurez, pasando por las etapas de inicio y de crecimiento. Al respecto, Zuker (1999) plantea que es pertinente considerar a la institucionalización “como un proceso más que un estado” (p. 150); el autor destaca la importancia de estudiar el proceso cognoscitivo implícito en la creación y en el desarrollo de las instituciones.

Por lo tanto, es posible vincular el estado de transición identificado para cada universidad con las etapas que plantean Tolbert y Zucker (1996) que comienza con una innovación y, sustentada en la comprensión institucional y la participación de diversos actores, se va transformando en un producto final. En la siguiente subsección se analizan conjuntamente el estado de transición hacia la EaD y la estructura organizacional de soporte a la modalidad.

La relación existente entre la estructura para la EaD y el estado de transición en la incorporación de la modalidad se presenta en la tabla 4.

Tabla 4. Estado de transición y estructura para EaD

| Estado de transición en la incorporación de EaD | Estructura para EaD | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | Sin estructura definida | Solo en unidad académica | Solo en nivel central | Central y unidad académica |
| Sin desarrollo | 60,0% | 0,0% | 20,0% | 20,0% |
| Inicio | 7,7% | 7,7% | 15,4% | 69,2% |
| En crecimiento | 7,1% | 7,1% | 35,7% | 50,0% |
| Madurez | 0,0% | 0,0% | 22,2% | 77,8% |

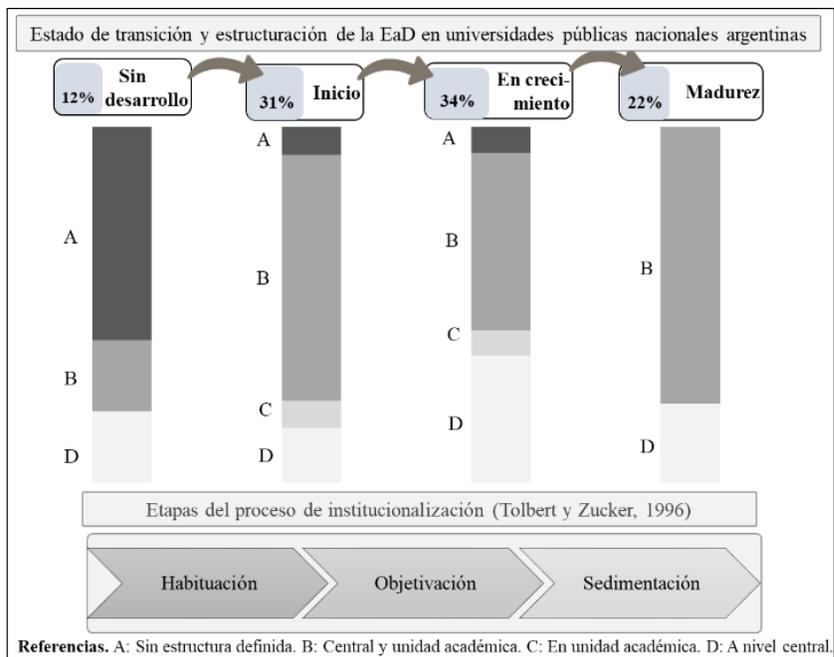
Fuente: elaboración propia.

Se aprecia que la conformación de un área de EaD dentro de la estructura se produce a medida que la universidad transita hacia la adopción de la modalidad. En las universidades sin desarrollo de EaD la modalidad no está institucionalizada porque carece de un ordenamiento; esto explica por qué en el 60% de estas instituciones no existe un área específica para EaD dentro de la estructura.

En contraparte, en la totalidad de universidades maduras en EaD tienen una organización estructural para la modalidad que, mayoritariamente, comprende un área central y otra/s en las unidades académicas (77,8%). Puede afirmarse que, en dichas organizaciones, la modalidad está institucionalizada.

En el gráfico 3 se ilustra la vinculación existente el proceso de estructuración y de institucionalización de la EaD en las universidades públicas nacionales argentinas.

Gráfico 3. Proceso de institucionalización y estructuración de la EaD



Fuente: elaboración propia.

En la ilustración se observa que a medida que las universidades gestionan el cambio y transitan hacia la madurez, combinando procesos, actividades y enfoques organizacionales (Parlakkilic, 2013; Badiru y Jones, 2012), la EaD comienza a sedimentarse (Tolbert y Zucker, 1996). Esto se refleja en la estructuración organizacional (Awidi y Cooper, 2015; Moore y Kearsley, 2011) mediante la conformación de áreas de EaD a nivel y en las unidades académicas. No obstante, la mayor parte de las organizaciones educativas todavía no han alcanzado esta instancia y se encuentran en un período inicial o de crecimiento, recorriendo el camino hacia la institucionalización de la modalidad.

Por lo tanto, el artículo exhibe la relevancia de reconocer el estado actual de implementación de la modalidad (Parlakkilic, 2013) y de su estructuración organizacional, que debe complementarse con la identificación del estado deseado, indagando en las verdaderas razones institucionales para incorporar EaD (Awidi y Cooper, 2015). La brecha existente conforma la base para la gestión gradual del proceso de institucionalización y estructuración de la EaD (Zucker, 1999; Tolbert y Zucker, 1996).

4. Consideraciones finales

El objetivo de la presente investigación ha sido analizar la organización estructural y el estado de transición en la incorporación de la EaD en las universidades públicas nacionales argentinas de la situación prepandemia.

En cuanto a la estructura para la EaD existente en las instituciones relevadas, puede concluirse que al tratarse de universidades creadas para atender a alumnos presenciales han efectuado ajustes en la organización estructural para incorporar las actividades propias de la EaD. Si bien cada institución ha realizado este proceso en tiempos y formas diferentes, el isomorfismo existente entre sus estructuras surge como respuesta natural a la incertidumbre sobre las reglas existentes en el campo organizacional. Para organizar la estructura para la EaD las universidades comenzaron imitando el comportamiento de otras instituciones con experiencia en EaD y así dar cumplimiento a la reglamentación gubernamental vigente y a las exigencias que muchas instituciones recibieron por parte de sus unidades académicas. Empíricamente se producen algunas desarticulaciones porque estos ajustes estructurales no necesariamente responden a requerimientos propios de la modalidad para esa institución.

En relación al estado de transición en la implementación de la EaD, se observan diferentes realidades marcadas por la propia visión de los gestores para definir la etapa de avance actual. Sin embargo, considerando los aportes de la Teoría Institucional se concluye que debe estudiarse la adopción de la EaD en las universidades no como un simple estadio, sino como un estado deseado considerando que se trata de un proceso de

institucionalización que estará vinculado al nivel de preparación y de acompañamiento institucional para hacer frente a esta opción pedagógica y didáctica.

Ampliando el análisis institucional a la noción de campo, la realidad observada en la investigación denota una oportunidad para perfeccionar la normativa gubernamental. Desde la esfera pública deberían brindarse pautas para organizar la EaD dentro de la estructura organizacional y así colaborar en la configuración institucional y estructural del campo de la EaD dentro de las universidades públicas nacionales. Podría establecerse una reglamentación para unificar las denominaciones del área de EaD para asociar cada nombre a una ubicación estructural, a la dependencia de otros sectores y a la asignación de responsabilidades, entre otros. Además, podría ayudar a las organizaciones a vislumbrar las consecuencias que la ubicación estructural del área de EaD tiene desde el punto de vista presupuestario y operativo para toda la universidad.

Finalmente, el artículo brinda un marco de referencia previo a la pandemia por COVID-19 sobre la incorporación y estructuración de la EaD en las universidades públicas nacionales argentinas. Ante este contexto, las instituciones se vieron forzadas a adoptar tecnologías para mediatizar los contenidos acelerando la transformación digital (Pérez Lindo, 2020). En el nivel universitario, a diferencia del resto de las instituciones educativas, el SIED ha sido una base estructural clave para afrontar la situación de emergencia (Monetti y Baigorria, 2022; Fanelli et al., 2020). La pandemia ha puesto a prueba la capacidad de respuesta y adaptación de las universidades, pero no todas se vieron afectadas de la misma forma, reforzando la heterogeneidad de las instituciones universitarias en términos de recursos y experiencia en EaD (Alcántara Santuario, 2020; Fanelli, et al., 2020; Zelaya, 2020). Como la recolección y el análisis de los datos se efectuaron con anterioridad, la investigación se encuentra exenta de los efectos de esta pandemia, conformando un antecedente de relevancia para comparar los cambios institucionales y estructurales ocurridos a la luz de las exigencias contextuales.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Santuario, A. (2020). Educación superior y COVID-19: una perspectiva comparada. En H. Casanova Cardiel (Coord.). *Educación y pandemia: una visión académica* (p. 75-82). Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Alcaraz, M., Azcárate, M. y Aranciaga, I. (2018). Tradiciones de la educación a distancia en universidades nacionales y su vigencia para pensar los desafíos de la expansión y la inclusión. *El cardo*, (14), 127-144. <http://rct.fc.edu.uner.edu.ar/index.php/cardo/article/view/91>
- Awidi, I. y Cooper, M. (2015). Using management procedure gaps to enhance e-learning implementation in Africa. *Computers and Education*, 90, 64-79. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2015.08.003>
- Badiru, A. y Jones, R. (2012). Project Management for Executing Distance Education Programs. *Journal of Professional Issues in Engineering Education & Practice*, 138(3), 154-162. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)EI.1943-5541.0000109](https://doi.org/10.1061/(ASCE)EI.1943-5541.0000109)
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (3ra. ed., traductores Antero Reto L. y Pinheiro, A.). Edições 70.
- Barrios Fretes, A. (2022). Perspectivas de la educación a distancia. *ARANDU UTIC*, 9(1), 187-206.
- Beltrán, N. (2019). Estructura académica de las universidades públicas argentinas. *Revista de la Asociación de docentes de Administración General de la República Argentina (ADENAG)*, (9), 8-25.
- Civeira, G. (2015). Estructura, organización y gestión de las facultades de agronomía en Argentina: breve análisis. *Revista Iberoamericana De Educación*, 67(2), 83-102. <https://doi.org/10.35362/rie672252>
- Copertari, S., Sgreccia, N. y Fantasía, Y. (2010). Educación a Distancia y Formación Docente. Retos y desafíos en los Postgrados de la Universidad Nacional de Rosario. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación* 6(5), 69-88. <https://doi.org/10.35305/rece.voi5.51>
- Departamento de Información Universitaria (2021). Síntesis de Información Universitaria 2020 – 2021. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2020-2021_sistema_universitario_argentino.pdf

- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 104-125). Fondo de Cultura Económica.
- Doberti, J., Gabay, G., Padovano, S. y Blutman, G. (2014). *Las estructuras organizacionales en el sistema universitario argentino: características, condicionantes y tendencias*. Universidad Nacional de La Matanza. <http://repositorio.cyt.unlam.edu.ar:8080/handle/123456789/70>
- Fanelli, A. M., Marquina, M. M. y Rabossi, M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante la COVID-19. *Revista de Educación Superior en América Latina*, (8), 1–8. <http://hdl.handle.net/11336/109267>
- Fassio, A., Pascual, L. y Suárez, F. (2004). *Introducción a la metodología de investigación. Aplicada al saber administrativo y al análisis organizacional*. Macchi.
- Fernández Lamarra, N. (2018). *La educación superior universitaria Argentina: situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, N. y Pérez Centeno, C. (2016). La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, 123–148. <https://doi.org/10.5944/reec.27.2016.15044>
- Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa*. (Traductor Costa, R.). Artmed.
- García Aretio, L. (2021). COVID-19 y educación a distancia digital: preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento. *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 24(1), 09-32. doi:<https://doi.org/10.5944/ried.24.1.28080>
- Giménez, I. G., González Awe, M., Prat, W., Gómez Rodríguez, W., Rodríguez, G., Zeberio, M., Reyes, M., Vidal, C., y Hünicken, L. A. (2023). *Informe OAC, 19: La Educación a Distancia en la UNRN*. Universidad Nacional de Río Negro.
- González, A. y Roig, H. (2018). Normativa de educación a distancia para la universidad argentina: avances y desafíos pendientes. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 9(16), 152–157. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/69149/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Herbón, F. y Quinteros Vivas, M. (2015). Cambios en la estructura organizacional de las universidades nacionales del Conurbano: la emergencia de nuevos roles y funciones. En: *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Jepperson, R. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 193–215). Fondo de Cultura Económica.
- Ley N° 26206 (2006). Ley de Educación Nacional. Boletín Oficial. Argentina, 28 de diciembre de 2006.
- Madden, M. E. (2016). Planning for distance learning: Issues and strategies. *Journal of Behavioral and Applied Management*, 4(3), 255-286.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 79–103). Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, J., Ramirez, F., Frank, D. y Schofer, E. (2007). Higher education as an institution. En: P. J. Gumport (Ed). *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts* (p. 187-221). Johns Hopkins University Press.
- Monetti, E. M., y Baigorria, L. (2022). Enseñar en la universidad en tiempos de COVID-19: una mirada desde la docencia universitaria. *Revista IRICE*, (42), 121-150.
- Moore, M. y Kearsley, G. (2011). *Educação a distância. Uma visão integrada*. (Tradução Galman, R.). Cengage Learning.
- Parlakkilic, A. (2013). E-Learning change management: Challenges and opportunities. *Turkish Online Journal of Distance Education*, 14(4), 54–69. <https://doi.org/10.17718/tojde.36820>
- Pérez Lindo, A. (2020). Prospectiva de la Universidad argentina 2030. *Revista Argentina de Educación Superior*, (21), 160-175.

- Prasetyo, H., Suherman, D., Warta, W., & Barlian, U. C. (2022). Management Of Distance Education Degree Program At The Indonesian Dual Mode University. *International Journal of Educational Research and Social Sciences (IJERSC)*, 3(4), 1527-1536.
- Rama, C. (2019). Las dinámicas del poder en la educación a distancia y virtual. *Cuadernos Universitarios*, 12(XII), 37-50.
- Resolución Ministerial 2641/2017. Ministerio de Educación y Deportes. Boletín Oficial. Argentina, 16 de junio de 2017.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Schmidt, J. T., y Tang, M. (2020). Digitalization in education: challenges, trends and transformative potential. *Führen und Managen in der Digitalen Transformation: Trends, Best Practices und Herausforderungen*, 287-312. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-28670-5_16
- Schneider, D y Aranciaga, I. (2016) La educación a distancia en las universidades públicas argentinas: consolidaciones institucionales, desafíos normativos y enfoques para proyectos pedagógicos de inclusión. En: I. Aranciaga (Comp.). *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa* (p. 186–197). Ediciones UNPAedita.
- Schofer, E. y Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American sociological review*, 70(6), 898–920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>
- Scott, W. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and society*, 37(5), 427–442. <https://doi.org/10.1007/s11186-008-9067-z>
- Singh V., y Thurman A. (2019). How many ways can we define online learning? A systematic literature review of definitions of online learning (1988-2018). *American Journal of Distance Education*, 33(4), 289–306. <https://doi.org/10.1080/08923647.2019.1663082>
- Tolbert, P. y Zucker, L. (1996). The institutionalization of institutional theory. En S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (Eds.). *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). Sage.
- Trevizan Amancio, W. y Biasoli Alves, G. (2018). Organização e expansão da educação superior em tempos neoliberais: os casos da Argentina, Brasil e Paraguai. *Revista Educação e Emancipação*, 11(3), 221–249. <https://doaj.org/article/c2479b1fee304c2390fe3590ad5380b2>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos* (5ta. ed., traductor Cristhian Matheus Herrera, C. M.). Bookman.
- Zelaya, M. (2020). Las políticas públicas universitarias en el contexto de pandemia en la Argentina: Apuntes para reseñar la situación. *Revista De Educación Superior Del Sur Global - RESUR*, (9-10), 172–200. <https://doi.org/10.25087/resur9.10.a8>
- Zucker, L. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 126-153). Fondo de Cultura Económica.

Nivel del desarrollo de sitios web desde la perspectiva del marketing en la gestión pública: un estudio de los portales digitales municipales de la provincia de Buenos Aires (Argentina)

Camila Iparraguirre
Universidad Nacional del Sur
ciparraguirre@upso.edu.ar

Hernán Pedro Vigier
Universidad Provincial del Sudoeste / Universidad Nacional del Sur
hvigier@upso.edu.ar

María Tatiana Gorjup
Universidad Provincial del Sudoeste
tatiana.gorjup@upso.edu.ar

Recibido 12/01/2023 – Aceptado 30/03/2023

Resumen: El presente trabajo explora los sitios web de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de analizar su nivel de desarrollo actual desde la óptica del marketing público. La recolección de datos se hizo en base a una planilla de observación desarrollada sobre el modelo de dimensiones de e-servicios municipales de Esteves (2005) con adaptaciones propuestas por la Cátedra AG Software (2006) en su estudio de páginas web municipales en Argentina, resultando la herramienta elaborada una de las contribuciones de la investigación. De los resultados obtenidos se desprende que los sitios web están más desarrollados en cuanto a las dimensiones Interacción, Presencia, Transacción e Información Urbana, y menos desarrollados en las dimensiones Transparencia y E-democracia. Y en concordancia con los estudios de Esteves (2005) y la Catedra AG Software (2006), se observa que no hay un crecimiento sostenible y por fases.

Palabras clave: gobierno electrónico, marketing público, administración pública, municipios, sitios web

Abstract: *The present work explores the websites of the 135 municipalities of the province of Buenos Aires, with the objective of analyzing their current level of development from the perspective of public marketing. The data collection was made based on an observation form developed on the model of dimensions of municipal e-services by Esteves (2005) with adaptations proposed by the AG Software Subject (2006) in its study of municipal web pages in Argentina, resulting in the tool developed one of the contributions of the research. From the results obtained, it can be deduced that the websites are more developed in terms of the Interaction, Presence, Transaction and Urban Information dimensions, and less developed in the Transparency and E-democracy dimensions. And in accordance with the studies by Esteves (2005) and the AG Software Subject (2006), it is observed that there is no sustainable and phased growth.*

Keywords: *electronic government, public marketing, public administration, municipalities, websites*

1. Introducción

Jolías (2011) afirma que el comienzo del nuevo siglo trajo aparejado el advenimiento de la Sociedad del Conocimiento y la utilización intensiva de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), y con ello la generación de nuevos medios que permiten a los gobernantes relacionarse con la ciudadanía. Además, se



transformaron las estructuras organizativas y administrativas de los diferentes niveles del Estado, presentando contradicciones las viejas estructuras piramidales -en donde en la parte superior se toman las decisiones y en la base de la pirámide se ejecuta- en una nueva concepción de trabajo en red -en donde la distinción entre quienes sólo ejecutan y quienes son tomadores de decisiones es más difusa-.

Sandoval (2015) comenta que en vista de que la sociedad comenzó gradualmente a demandar mayor información pública, a querer participar en la gestión desde su rol de ciudadano y exigiendo mayor eficiencia y calidad a los servicios del sector público, los referentes del marketing público enfatizan la pertinencia de esta disciplina como un elemento de gestión pública, la cual reanima el espíritu de servicio en el sector estatal y dota de herramientas para el diseño, implementación y control de políticas, programas y servicios público, mejorando de esta forma la comunicación e interacción entre las instituciones de dominio público y la ciudadanía, para el desarrollo de contenidos de valor, con la posibilidad de realizar gestiones, de buscar información, de realizar consultas y reclamos, etc.

Siguiendo lo establecido por Sandoval, las autoras Da Viá y Pandolfi (2019) afirman que el marketing público apunta a que el Estado puede y debe conocer las necesidades de la ciudadanía para satisfacerlas y posibilitar su participación en los procesos de decisión.

Los procesos de modernización en Argentina comenzaron a partir del año 2000 con el Plan Nacional de Modernización (PNM), y en la actualidad se registran programas de desarrollo tecnológico e inclusión digital en el plano nacional así como también a nivel provincial, con el espíritu de canalizar las acciones a través de los municipios, que como indica Mensa (2007), son quienes mejor llegada tienen con la ciudadanía al abocarse a resolver los problemas vecinales, y uno de los elementos clave para gestionar esta transferencia son los sitios web.

Durante la pandemia por COVID-19 las medidas sanitarias dispuestas a fin de evitar el contagio de la población, dieron cuenta de la importancia de las tecnologías digitales para contrarrestar el aislamiento, difundir medidas profilácticas y facilitar el funcionamiento de la vida cotidiana. Katz et al. (2020) en su artículo "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19", evidencia la importancia de la digitalización como factor mitigante de la disrupción de la pandemia en América Latina. En el mismo artículo afirma que la resiliencia en el sector público frente a la pandemia se basó en su capacidad para seguir funcionando en términos de procesos administrativos, así como para continuar entregando servicios públicos.

En este marco, resulta interesante indagar cómo es el estado del servicio público actual en materia de comunicación, suministro de información y de servicios digitales. El objetivo del presente trabajo es analizar desde la disciplina del marketing público, el desarrollo de los sitios web municipales, y se trabaja concretamente con los municipios que conforman la provincia de Buenos Aires.

El estudio se llevó a cabo en la provincia de Buenos Aires por su implicancia a nivel nacional, al representar el 40% de la población argentina. Asimismo, al estar conformada por 135 partidos, permite realizar una comparación entre un elevado número de sitios web municipales. Resulta de interés trabajar con el total de los municipios bonaerenses al presentar gran heterogeneidad en cuanto a la dimensión territorial, la cantidad de habitantes, el desarrollo económico, productivo y sociocultural.

2. La modernización del Estado y el marketing en el sector público

El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) surgió como respuesta ante la crisis fiscal y deficiencias en la gestión de la administración pública clásica. Este nuevo enfoque tiene como objetivo una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública, y la orientación de sus acciones hacia la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, como parte de la gestión pública del Estado y del Gobierno (Rodríguez Cruz, 2020). En este contexto, el marketing público surge -junto con el macro marketing y el marketing social- entre los años 1960 y 1970, para dar respuesta a las transformaciones que se estaban gestando en el Estado, en respuesta a las exigencias de políticas, programas, bienes y servicios de calidad acordes a las necesidades de la ciudadanía (Wilkie y Moore, 2003).

A partir de la década de los 90' se vivenció un importante crecimiento en el surgimiento de subcategorías de especialización del marketing, hecho que se refleja en la diversidad de caracterizaciones que se observan en la literatura (Vázquez Burguete, 2004).

Numerosos autores se han enfocado en definir "marketing público", caracterizándolo como el conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que llevan a cabo los servicios públicos en orden de satisfacer necesidades sociales (Martín, 1993) entre una organización pública y los ciudadanos (Crompton y Lamb, 1986), los cuales pueden actuar como usuarios, personas naturales o jurídicas (De la Fuente Sáez, 1998). En otras palabras, el sector público a través de la gestión de programas, de los procesos, de los bienes y del diseño adecuado de servicios, de la plaza (distribución), de la promoción, del personal y de la presencia física,

satisface las necesidades, crea valor para los ciudadanos (Crompton y Lamb, 1986; De la Fuente Sáez, 1998) y refuerza la legitimidad a través de una creciente eficacia, eficiencia, calidad y equidad (Da Viá et al, 2015). Como contrapartida, los ciudadanos proporcionan apoyo a través de impuestos, precios públicos y costos de desplazamiento, tiempo, oportunidad, esfuerzo personal y otros (Crompton y Lamb, 1986; Da Viá et al, 2015).

Retomando el paradigma de la NGP, el cual propende incorporar herramientas de gestión empresarial con el fin de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados, Andrea López (2003) desarrolla las distintas visiones teóricas: por un lado, hay autores que proponen que el accionar del sector público sea el mismo que una empresa; mientras que otros autores cuestionan el enfoque marcando diferencias entre lo público y lo privado, que hacen que no se pueda pensar el Estado como una organización con fines de lucro (por ejemplo: la asignación de recursos públicos no tiene relación con el funcionamiento del mercado; la administración pública tiene objetivos a cumplir que no le son propios, sino que son impuestos por ley; el proceso de creación de valor es más complejo en el sector público; clientes y ciudadanos no son sinónimos; la dificultad de medir y monetizar ese valor aportado, entre otros puntos a destacar) (López, 2003).

Situación similar ocurre respecto a la implementación del marketing en el espectro público, existen dos líneas de pensamiento: una propuesta por Philip Kotler y Nancy Lee a favor de trasplantar sin modificaciones radicales los modelos originados en el ámbito empresarial; y otra sugerida por Toni Puig, quien postula adecuar las técnicas y herramientas teniendo en consideración las particularidades de la administración pública (Sandoval, 2015). Sobre esta última perspectiva teórica se analizaron los datos y se arribaron a determinadas conclusiones.

En este sentido, el marketing público abarca la investigación de mercados, el desarrollo y mejora de productos y servicios públicos, la diferenciación y segmentación de las ofertas públicas, la determinación de precios, de incentivos y desincentivos económicos, la mejora de canales de distribución, el logro de una comunicación eficiente con los distintos públicos clave, la modificación de conductas públicas, entre las más relevantes aplicaciones (Kotler y Lee, 2007). Y su implementación propicia el desarrollo de actividades, teniendo como centro a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, previa segmentación de sectores de la población con características particulares y en situación de desventaja social. Si se destinan los recursos a la atención de los problemas y de las demandas ciudadanas, se mejora del servicio y, por consiguiente, la satisfacción, incrementándose con ello la legitimidad de las organizaciones públicas (Sandoval, 2015).

3. Gobierno electrónico, gobierno abierto y e-democracia

La estructura de un gobierno se define en base a la o las leyes fundamentales que rigen en los diferentes países. En la República Argentina, el sector público se presenta en tres niveles: nacional, provincial y municipal. Según Mensa (2007), el municipio es el que está más próximo a la comunidad y a sus demandas e integra los problemas vecinales, por lo que tiene competencia específica en el plano local. Las funciones de los municipios se plantean en orden de responder a las necesidades que son propias de la ciudadanía de la localidad (Mensa, 2007).

El comienzo del siglo XXI trajo aparejada la utilización de las TIC en la actividad de gobierno y, posteriormente, se fue consolidando la figura de gobierno digital o electrónico, que con la premisa de mejorar la eficiencia y transparencia de los actos gubernamentales y de generar nuevos canales de relación con los ciudadanos, provocó necesariamente una reingeniería en los procesos internos administrativos, así como un cambio en la cultura organizacional y en los recursos humanos (Jolías, 2011). La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, con el objeto de determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamérica, interpreta que las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” son sinónimos, e implican la utilización de las TIC en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a la ciudadanía, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007: pp 6).

Por su parte, la OCDE (2017: pp 2) define al “gobierno abierto” como una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo.

Y siguiendo a Molina (2020: pp 7) nos referimos al término “e-democracia” como el campo de dinámicas y prácticas en donde se hace uso de las TIC (de manera extrainstitucional o institucional) por parte de los actores políticos y sociales, como herramientas para la participación en democracia. González, Castillo y Da Silva (2006) coinciden en que el verdadero peso de la administración electrónica recae en los municipios, y es donde el potencial de la administración en línea es mayor porque hay numerosos contactos entre las autoridades

locales y los habitantes, y son varios los servicios prestados a este nivel. Según Gant (2008), el éxito de las políticas de gobierno electrónico depende de dos variables: el deseo de la ciudadanía de adoptar y usar servicios en línea y la habilidad del gobierno para implementar este tipo de iniciativas (Gant, 2008, citado en Schejtman et al. 2014).

La página web surgió en 1990 como un sistema de interconexión, a través de documentos de hipertexto a los que se accede a través de Internet, y actualmente pueden contener texto, imágenes, videos y otros elementos multimedia, así como también han incorporado el uso de inteligencia artificial (Choudhury, 2014). En Argentina los sitios web conforman una de las principales herramientas de gobierno electrónico, utilizadas para transmitir información de manera bidireccional entre el Estado y la ciudadanía, mejorar la gestión de las ciudades, lograr una mayor eficiencia en los tiempos y costos, y acercar las políticas públicas a la ciudadanía (Schejtman et al. 2014). Asimismo, se reduce la brecha geográfica en los casos de jurisdicciones con gran amplitud territorial y, por otra parte, tienden a aumentar la participación de la ciudadanía en la gestión pública (Pagani y Pau, 2014). En este contexto, los sitios web de los municipios se convierten en un ejemplo apropiado de fusión de comunicación institucional y de servicios, con la ciudadanía como principal referente (González et al. 2006).

4. La modernización digital del Estado Argentino

Para caracterizar el desarrollo del Estado Argentino en pos de su modernización, a continuación, se describen de manera cronológica las diversas normativas que marcaron el camino hasta la actualidad.

- Hacia el año 2000, el gobierno argentino formuló un Plan Nacional de Modernización, en adelante PNM, aprobado por Decreto N° 103/2001 orientado a eficientizar el funcionamiento de la administración pública nacional.
- En el 2003, se crea con el Decreto 1028/2003 la Oficina Nacional de Tecnología de la Información (ONTI), organismo que formula políticas e implementa procesos de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado, promoviendo la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperabilidad de acuerdo con los objetivos y estrategias definidas en el PNM.
- En junio de 2005, se aprobó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales, bajo el Decreto 378/2005, con el fin de impulsar el uso de TIC para mejorar la relación del gobierno con los habitantes y ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión y los servicios públicos e incrementar la transparencia y la participación, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad.
- En el año 2016, el Estado Argentino deroga el PNM aprobado en el año 2001, dado que no contemplaba los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto. Y se aprueba un nuevo PNM con el objeto de constituir una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Todo esto queda formalizado en el Decreto 434/2016, y el nuevo PNM consta de cinco ejes:
 - a. Plan de Tecnología y Gobierno Digital
 - b. Gestión Integral de los Recursos Humanos
 - c. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos
 - d. Gobierno Abierto e Innovación Pública
 - e. Estrategia País Digital
- Asimismo en el año 2016, la Provincia de Buenos Aires crea su propio Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública Provincial, bajo Ley número 14.828, compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar en la provincia un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

- Actualmente, la Subsecretaría de Modernización de Gobierno Digital de la provincia de Buenos Aires provee herramientas digitales para la eficiente gestión de los entes municipales , como:
 - Capacitaciones tecnológicas y de alfabetización digital.
 - Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Buenos Aires (IDEBA) .
 - Servicios de ciberseguridad de datos.
 - Nube Provincial, para proveer de memoria, almacenamiento y procesamiento de datos de los municipios.
 - Plataforma GDEBA (Gestión Documental Electrónica Buenos Aires), para desarrollar digitalmente los trámites públicos.
 - Firma Digital, que permite garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales firmados.
 - Interoperabilidad, que posibilita articular la información y comunicación entre entes públicos municipales.

La tendencia hacia la modernización y digitalización de la administración pública enfocada en mejorar los servicios, la información y la comunicación con el ciudadano (proveyéndole a este último programas de alfabetización digital, soporte y acceso a internet, tendientes a reducir la brecha digital), implica acciones claras y compatibles con los objetivos propios del marketing.

Existen antecedentes en la literatura de estudios basados en los sitios web de municipios o ayuntamientos con propósitos variados:

- Evaluación del nivel de adopción del gobierno electrónico desde la perspectiva del ciudadano: Mediante una encuesta online se intenta determinar cuán involucrados están los ciudadanos de Bahía Blanca con el gobierno electrónico (mediante el sitio web municipal) así como explorar los factores subjetivos que influyen en su adopción (Alderete et al., 2020).
- Estudio acerca de la implementación de iniciativas y acciones de gobierno abierto (GA) en Argentina a nivel local, a través de la recolección de información sistemática en los portales web de los municipios con más de 50.000 habitantes. Los hallazgos se agruparon en cinco dimensiones: implantación del GA, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas de gestión del GA (Grandinetti et al., 2019).
- Evaluación de los principales aspectos de diseño web y su funcionalidad, a partir del examen de los portales municipales de España mediante el uso de un Índice de calidad Formal (Piñeiro-Naval et al., 2016).
- Evaluación de la presencia de las políticas públicas de modernización, el uso de las nuevas TIC y el nivel de desarrollo de los portales digitales y de las redes sociales de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires (Pagani et al., 2014).
- Evaluación de avances en la implementación de políticas de gobierno electrónico en las administraciones locales argentinas a partir de la información publicada en los portales web de ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincias (Schetjman et al., 2014).
- Evaluación de la comunicación y la accesibilidad para personas con discapacidad, a través de la selección de un sitio web municipal de cada una de las provincias del Noreste Argentino (Fernández Vázquez et al., 2012).
- Evaluación del nivel de servicios digitales que ofrecen a la ciudadanía, a través entrevistas realizadas a ciudadanos de las ciudades de Castilla y León (España), acerca de la valoración de los factores determinantes de la calidad del servicio público local (Rodríguez, Vázquez Burguete y Valiño, 2010).
- Análisis de Gobernabilidad Electrónica a través del relevamiento de e-servicios, e-democracia, e-transparencia y comunicación, mediante la observación de los sitios web oficiales de los 30 municipios que conforman el conurbano bonaerense (Giulianelli et al., 2008).

- Evaluación del nivel de desarrollo de gobierno electrónico a partir del estudio de sitios web de municipios argentinos de más de 75000 habitantes o que constituyen ciudades capitales de provincia (Cátedra Software AG – Alianza Sumaq en eGovernment, 2006).
- Estudio de la comunicación institucional y de servicios que ofrecen los sitios web municipales, realizado con 52 ciudades capitales de provincias españolas, a fin de evaluar su operatividad y funcionalidad para permitir la gestión de trámites burocráticos a través de la red (Rodríguez et al. 2006).
- Evaluación del nivel de desarrollo de gobierno electrónico a partir del estudio de sitios web de municipios españoles de más de 75000 habitantes o que constituyen ciudades capitales de provincia (Esteves, 2005).

Estos estudios dan cuenta que se ha investigado -a partir del análisis de los sitios web de los gobiernos locales- en cuestiones como servicios ofrecidos, eficiencia en el funcionamiento del sitio, transmisión de políticas de gobierno electrónico y de gobierno abierto, accesibilidad, entre otras.

5. Metodología

El presente estudio analiza el nivel de desarrollo de los sitios web de los 135 municipios desde la perspectiva del marketing público, a través de un estudio cuantitativo exploratorio (Hernández-Sampieri et al. 2018), empleando como método de recolección de la información la observación sistemática de los sitios web municipales.

5.1. Caracterización de la población de estudio

La población de estudio consiste en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, los cuales presentan grandes asimetrías estructurales, poblacionales y territoriales (INDEC 2010). En este marco, se destacan los siguientes:

- Se observan municipios con muchos años, como el 78 y el 114 que tienen 292 años, y partidos más jóvenes (con 28 años) como los municipios 41, 62, 63, 64, 81, 102 y 118.
- En cuanto a la población, se destacan los municipios 126 y 48 como los de menor cantidad de habitantes (no llegan a 3.000), y en otro extremo el partido 67 con 1.775.816 habitantes.
- Si comparamos superficies que ocupan los distintos partidos bonaerenses, el más pequeño es el 121 con sólo 33 km², y el municipio 93 es de mayor amplitud territorial, con 13.600 km².
- La densidad poblacional también presenta grandes asimetrías, se hace mención al municipio 97 con menor densidad (1,05 habitantes por km²), y como contracara el municipio 69, con 9.498,72 habitantes por km².

En cuanto a las direcciones web de los municipios, un dato a destacar es que cuatro sitios web no son de dominio oficial, es decir, no tienen la extensión gov.ar o gob.ar. Ellos son los municipios 30, 49, 120 y 126.

5.2. Diseño del instrumento de recolección de datos

Se diseñó un instrumento de recolección de datos (planilla de observación), a partir del modelo desarrollado por Esteves (2005), que consta de 5 dimensiones a analizar sobre los sitios web, las cuales representan diferentes fases de madurez de gobierno electrónico, y cada fase sucesiva representa un aumento de las capacidades de proveer información y servicios, y como mejorar la comunicación entre los municipios y la ciudadanía. Las dimensiones son:

- PRESENCIA: Evalúa el servicio de información en línea.
- INFORMACIÓN URBANA: Analiza la cantidad de información del partido. Estos servicios implican en algunos casos, el uso de tecnologías avanzadas y búsquedas rápidas.

- **INTERACCIÓN:** Evalúa el desarrollo de los canales de comunicación entre el municipio y el ciudadano.
- **TRANSACCIÓN:** Analiza la posibilidad de realizar trámites en forma completamente digitales o acceder a la personalización del sitio.
- **E-DEMOCRACIA:** Analiza el desarrollo en cuanto a la apertura a la ciudadanía para que participe en la gestión, así como también la inclusión y acceso para la totalidad de los usuarios.

A este modelo se le incorporaron las adaptaciones realizadas por la Cátedra Software AG – Alianza Sumaq en eGovernment de la Universidad de San Andrés de Buenos Aires (2006) en su estudio “Análisis de páginas web municipales en Argentina”, en base a características propias de los municipios argentinos.

Asimismo, se adicionaron nuevos indicadores en diferentes dimensiones, en función de las herramientas actuales que se ofrecen a los municipios en el marco del PMN, así como también en base al actual uso y manejo de las TIC; como, por ejemplo: gestiones digitales a través de teléfonos inteligentes, uso de diversas redes sociales para informarse y comunicarse, habilidad para realizar trámites de manera virtual, etc.

También, se incorporó una nueva dimensión denominada TRANSPARENCIA, que tiene por objeto analizar la exposición de información referida a cómo se desempeña la gestión del municipio. La información suele encontrarse en los sitios web municipales en una sección llamada “datos abiertos”, “gobierno abierto” o “transparencia”, por la cual se exhiben datos que dan cuenta del uso de los recursos públicos.

Finalmente, tal como se muestra en la Tabla 1. Descripción de las dimensiones e indicadores discriminados por autor (ver Anexo I), el instrumento de recolección de datos resultante se compone de 6 dimensiones y 81 indicadores, los cuales se exhiben discriminados por autor. Los valores de los indicadores relevados en los sitios web son dicotómicos, es decir, pueden tomar el valor uno (1) en caso de cumplirse y el valor cero (0) en caso contrario.

Para efectuar la comparación del nivel de desarrollo de cada sitio web municipal se calculó un índice denominado e-Valor. El mismo también surge de una adaptación del índice propuesto por Esteves (2005). Para la ponderación del e-Valor se considera que cada dimensión supone una ampliación de los servicios ofrecidos y de su complejidad, así como una mejora de la comunicación bidireccional entre la ciudadanía y el municipio. Como se observa a continuación, el índice e-Valor se calcula a partir de sumar las dimensiones ponderadas en función de su nivel de importancia en términos del nivel de desarrollo de los sitios web:

$$\text{e-Valor} = \text{Presencia} * 0,25 + \text{Información urbana} * 0,50 + \text{Interacción} * 0,75 + \text{Transacción} * 1 + \text{Transparencia} * 1,25 + \text{E-democracia} * 1,50$$

A continuación, se muestran los valores máximos teóricos que podrían alcanzar los sitios web municipales en caso de registrarse el cumplimiento de todos los indicadores observados:

Valores máximos teóricos de las dimensiones e índice e-Valor

| DIMENSIÓN | Cantidad indicadores por dimensión | Valor ponderado de cada dimensión (fórmula e-valor) |
|-----------------------|------------------------------------|---|
| 1. PRESENCIA | 13 | 3,25 |
| 2. INFORMACIÓN URBANA | 36 | 18 |
| 3. INTERACCION | 13 | 9,75 |
| 4. TRANSACCIÓN | 6 | 6 |
| 5. TRANSPARENCIA | 6 | 7,5 |
| 6. E-DEMOCRACIA | 7 | 10,5 |
| ÍNDICE E-VALOR | 55 | 55 |

Fuente: elaboración propia.

5.3. Implementación: Recolección de datos y procesamiento

El relevamiento de los datos se efectuó durante los meses febrero - abril 2022. Durante ese período se trabajó con la información y servicios disponibles en los sitios web municipales seleccionados. Finalmente, se tabularon todos los datos y se procedió a la elaboración de tablas y gráficos.

6. Resultados

Durante el proceso de recolección de datos, se observó la omisión de información relevante, la replicación de información e inconsistencia de datos, así como también presencia de espacios vacíos y sitios en construcción. Por ejemplo:

- El sitio web del municipio 32 no informa en ninguna sección quien es el intendente municipal ni sus principales autoridades.
- Secciones “en blanco” o “vacías”:

| Municipio | Sección dentro del sitio web sin contenido |
|-----------|--|
| 2 | Transparencia |
| 35 | Organigrama |
| 101 | Campañas de vacunación / Declaraciones Juradas |
| 90 | Licitaciones |
| 33 | CV de las autoridades |
| 78 | Normativa municipal |
| 73 | Galería fotográfica |

- Difusión de perfiles del municipio en redes sociales que no existen o que son incorrectos los enlaces publicados:

| Red Social | Municipio |
|------------|----------------|
| Twitter | 31, 23, 13 |
| Instagram | 10, 23, 90, 93 |
| Facebook | 5, 23 |
| YouTube | 10, 47 |

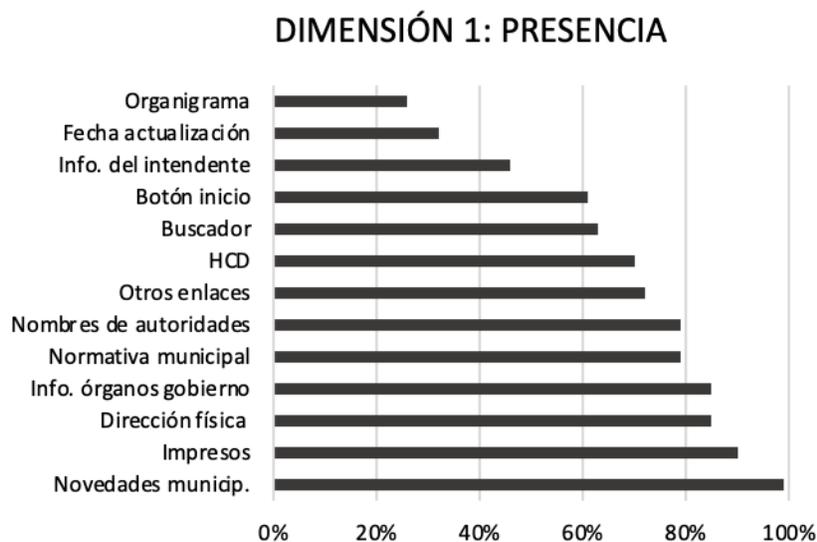
- En relación con la dimensión incorporada “Transparencia”, si bien un 59% de los sitios web municipales cuentan con una sección llamada “transparencia”, “gobierno abierto” o “datos abiertos”, no en todos se provee de información actualizada y de utilidad para la ciudadanía. Se destaca el sitio web del municipio 67, que lo único que exhibe en esta sección es el calendario de vencimientos de los vecinos, y el sitio web del municipio 34, donde para acceder a la información de esta sección hay que llenar un formulario con datos personales y especificar qué información que se quiere solicitar.
- Un elevado porcentaje de sitios (57%) con secciones que incorporan la leyenda “página en construcción”.

A continuación, se describen los resultados obtenidos en cada dimensión, así como para el índice e-Valor.

Dimensión 1: PRESENCIA

Tal como se observa en el gráfico 1, de los 13 indicadores evaluados en esta dimensión, 10 están presentes en al menos el 50% de los municipios; se destaca la presencia de indicadores relacionados con las novedades referidas a la gestión municipal y la posibilidad de descargar impresos.

Gráfico 1. Composición y resultados de la dimensión PRESENCIA - Ordenado de menor a mayor presencia.



Fuente: elaboración propia.

Una escasa presencia de organigramas municipales. Un 15% no exhibe la dirección del palacio municipal. Desde la perspectiva del marketing, estos datos son clave, sobre todo cuando el usuario que está navegando por el sitio web no es ciudadano residente de esa localidad.

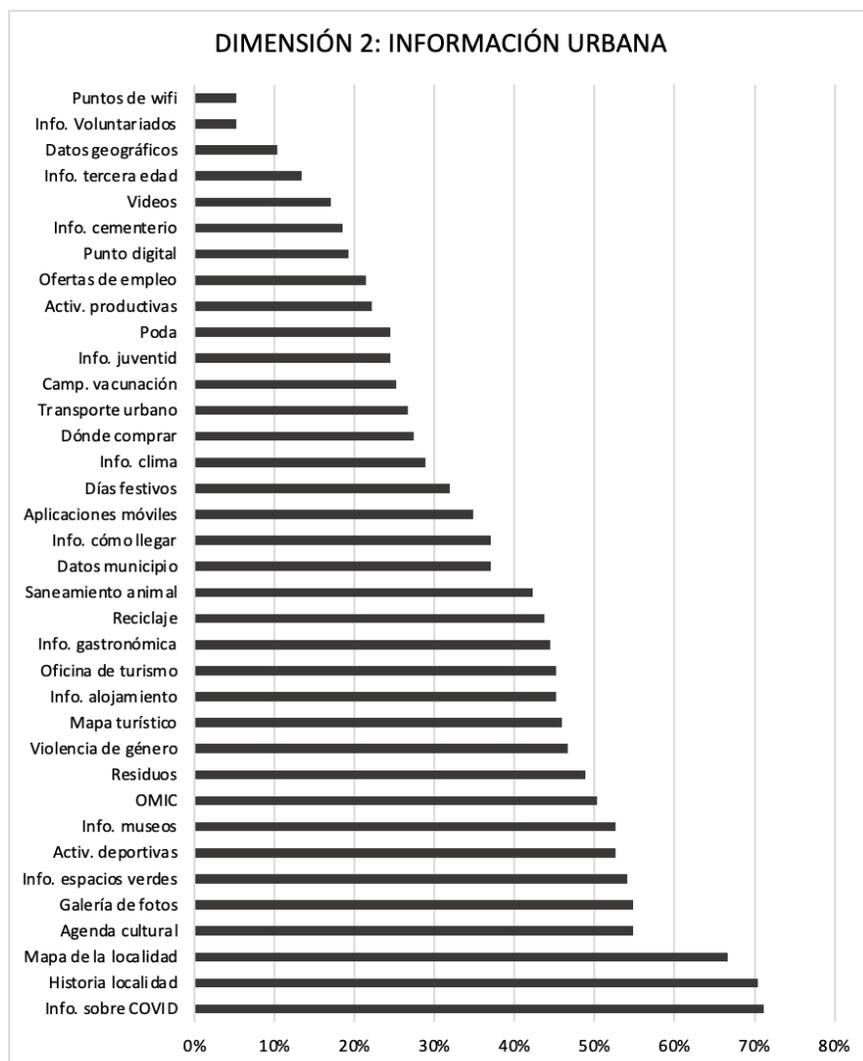
Dimensión 2: INFORMACIÓN URBANA

A causa de la pandemia por COVID-19, durante un período extendido las actividades turísticas, deportivas y de ocio quedaron inhabilitadas. Las personas podían transitar exclusivamente con permisos especiales para asistir a sus trabajos, si éstos estaban contemplados como esenciales en función de lo decretado por el gobierno nacional argentino. Las visitas a los lugares públicos debían ser justificadas y previamente pautadas con turno para respetar el aforo, como por ejemplo: visitas al cementerio, al hospital o al médico, presentarse en alguna dependencia de gestión municipal / provincial / nacional para realizar un trámite de manera presencial, etc.

La situación antes descrita puede haber influido en las tareas de actualización y suministro de información en los sitios web de los municipios, que impactó en la recolección de datos -principalmente en los indicadores observados en esta dimensión- durante el periodo relevado.

En el gráfico 2 se puede visualizar que, de los 36 indicadores incorporados en esta dimensión, sólo 9 están presentes en al menos el 50% de los municipios, destacándose información sobre COVID-19 e historia del partido. En referencia a indicadores relacionados al ocio y turismo local, tales como alojamiento, gastronomía, lugares para visitar, entre otros, se registra su existencia entre un 27% y un 55%. Cerca del 50% de sitios web presentan los indicadores de ayuda al ciudadano con relación a su calidad como consumidor (OMIC), y en relación a la violencia de género. Por último, en cuanto a suministro de información urbana ambiental, entre el 42% y 49% comunica cuestiones de reciclaje, residuos y saneamiento animal, y en un menor porcentaje (24%) se hace referencia a la poda.

Gráfico 2. Composición y resultados de la dimensión INFORMACIÓN URBANA - Ordenado de menor a mayor presencia.



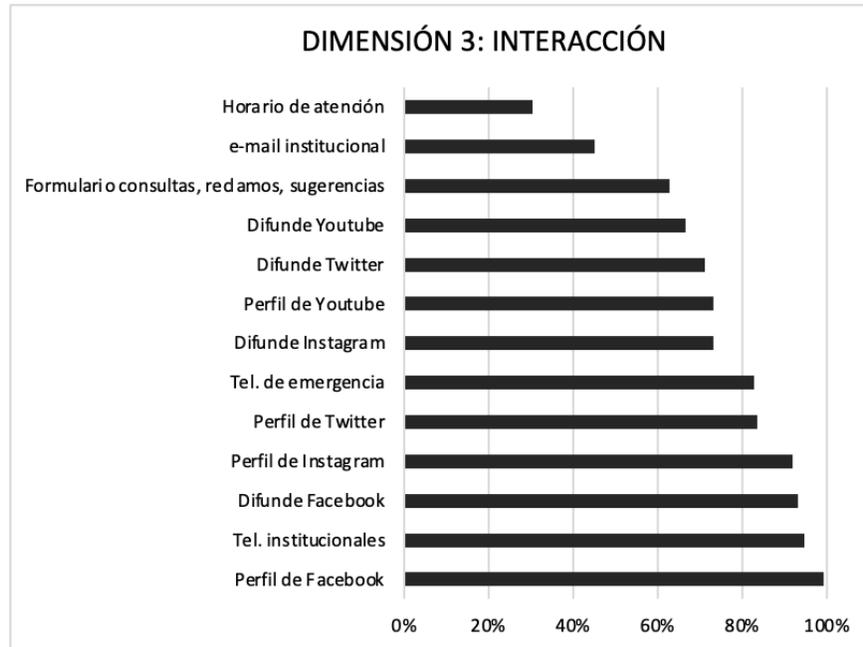
Fuente: elaboración propia.

Como contrapartida, más del 90% de los municipios no informan sobre posibles voluntariados o participaciones en organizaciones sin fines de lucro locales, y tampoco comunica los puntos de wifi gratuitos en la localidad. En cuanto a la difusión de las oficinas de Punto digital, se observa presencia en el 19% de los sitios web. Los indicadores wifi gratuito y punto digital son programas públicos nacionales para brindar conectividad, inclusión digital y capacitación tecnológica a todo el país (tendientes a reducir la brecha digital). Teniendo en consideración los porcentajes recién indicados, no se percibe una fuerte estrategia de difusión de dichos programas para la comunidad local. Por último, tampoco se registra un buen uso de estrategias de segmentación de públicos por franja etaria para la difusión de información, siendo que menos del 25% de los municipios lo hacen.

Dimensión 3: INTERACCIÓN

De los 13 indicadores incorporados en esta dimensión, 11 están presentes en al menos el 50% de los municipios. Según se observa en el gráfico 3, lo más difundido para la interacción con el público son los teléfonos institucionales y el perfil social de Facebook. Asimismo, el indicador formulario para hacer consultas, reclamos, sugerencias está más difundido que el indicador correo electrónico. El indicador menos comunicado es horarios de atención presencial.

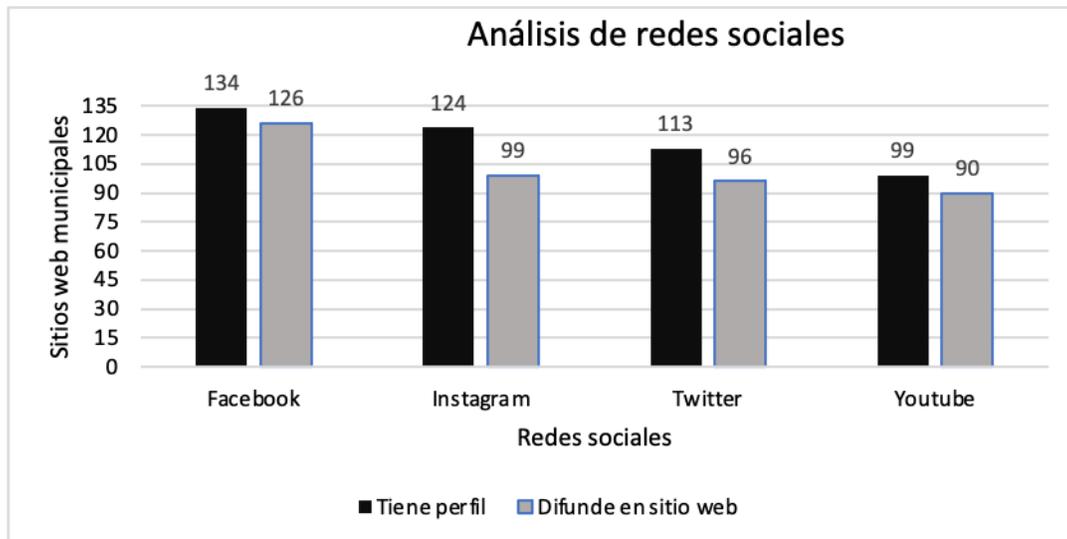
Gráfico 3. Composición y resultados de la dimensión INTERACCIÓN - Ordenado de menor a mayor presencia.



Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva del marketing, las redes sociales trabajan como un complemento en la difusión de información, así como también resulta ser medio de comunicación con el público objetivo. Puntualmente en el sector público el uso de las mismas tiene como objetivo que la ciudadanía los siga, posibilitando aumentar los canales de comunicación y suministro de información entre el municipio y la ciudadanía. En el presente trabajo se tomaron en consideración las redes: Facebook, Instagram, Twitter y YouTube, y se investigó la existencia de perfiles institucionales por parte de cada uno de los 135 municipios y, en caso afirmativo, si las difunden en sus sitios web municipales.

Gráfico 4. Análisis de redes Sociales.



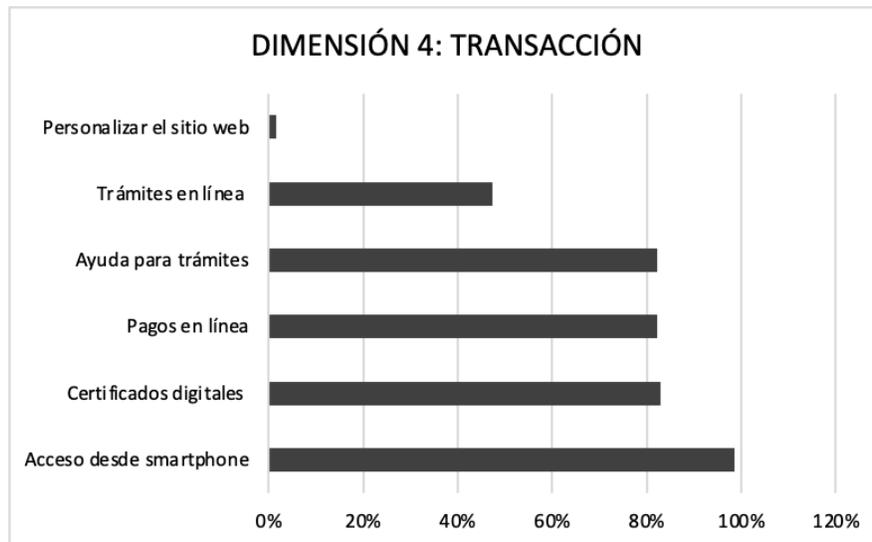
Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 4 se puede observar que, de los 135 municipios, el 60,74% cuenta con perfil institucional de las cuatro redes y casi la totalidad de los municipios (el 91,85%) cuenta con perfiles institucionales de al menos tres redes sociales. La red social más utilizada es Facebook, y en segundo lugar se ubica Instagram. Esta última red social es la más contemporánea, y la que menos difusión en el sitio oficial municipal tiene (un 18,20% de los municipios no la difunde).

Dimensión 4. TRANSACCIÓN

En el gráfico 5 se observa que cuatro indicadores se registran en más del 80% de los municipios. Un indicador se visualiza en casi el 50% de los sitios y sólo uno -la posibilidad de personalizar el sitio web- es nulo.

Gráfico 5. Composición y resultados de la dimensión TRANSACCIÓN - Ordenado de menor a mayor presencia.



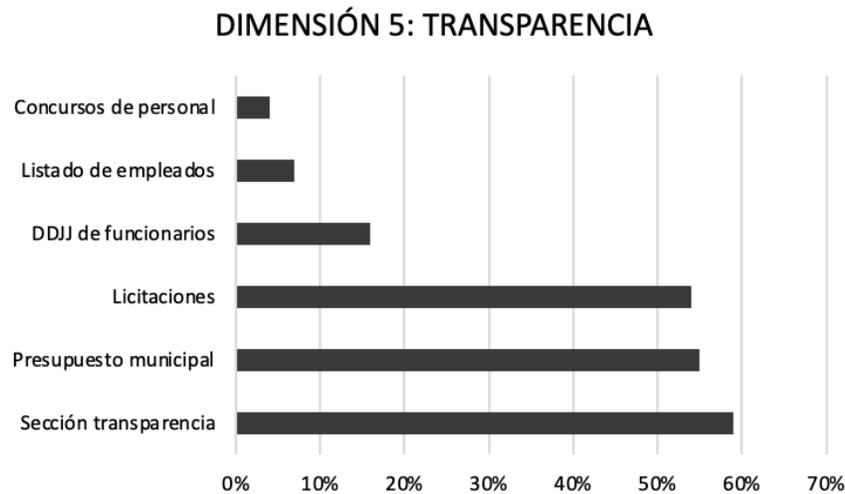
Fuente: elaboración propia.

Es importante realizar una aclaración en cuanto al proceso de verificación de la existencia o no de dos indicadores de esta dimensión: para el análisis del indicador certificados digitales se tomó como certificado el llamado libre deuda municipal, y para trámites en línea la tomó como trámite la posibilidad de sacar turno online.

Dimensión 5: TRANSPARENCIA

La transparencia en la gestión de la administración pública es clave para generar confianza en la ciudadanía. Asimismo, como contribuyentes, los ciudadanos tienen derecho a poder acceder a información acerca de los procesos y resultados alcanzados por el sector público. Observando el gráfico 6, se distingue que, de los seis indicadores analizados, Licitaciones, Presupuesto municipal y Sección transparencia se registran en más del 50% de los municipios.

Gráfico 6. Composición y resultados de la dimensión TRANSPARENCIA - Ordenado de menor a mayor presencia.



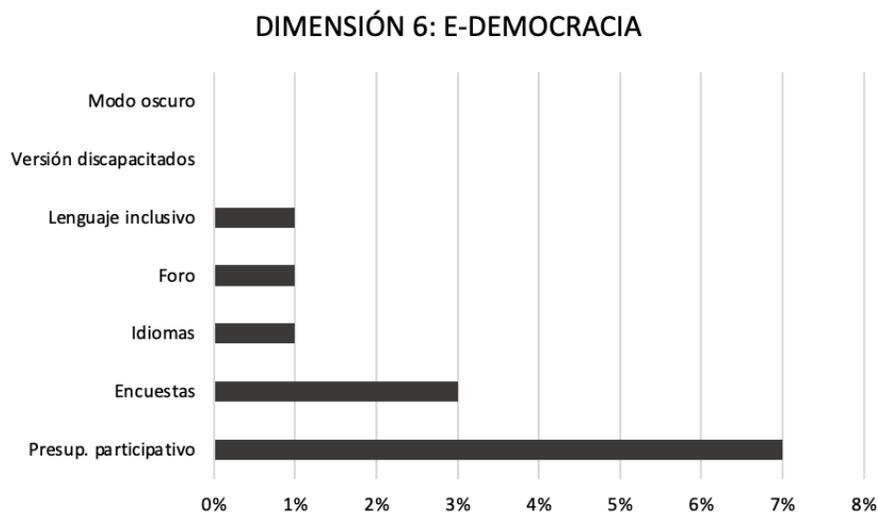
Fuente: elaboración propia.

Un aspecto que se destaca es que, si bien el 59% de los municipios cumplen con el indicador sección transparencia, el cual consiste en tener en el sitio web una sección nominada “Transparencia”, “Gobierno abierto” o “Datos abiertos”, los indicadores que revisan la existencia (o no) de contenido en el marco de mostrar transparencia en la gestión; como por ejemplo: declaraciones juradas (DDJJ) de los funcionarios, la nómina de empleados del municipio y datos de cómo transcurren los procesos de concurso del personal municipal se exhiben en muy pocos sitios oficiales. En otras palabras, se observa presencia de la sección transparencia, pero es escaso el contenido dentro de la misma.

Dimensión 6: E-DEMOCRACIA

La dimensión e-democracia es la última fase de madurez. De la evaluación de los datos, se observa que ninguno de los siete indicadores que conforman esta dimensión llegan a visualizarse en al menos el 10% de los sitios web. El indicador que más apariciones tuvo es Presupuesto Participativo, con un 7% de presencia. En cuanto a los indicadores que observan cuestiones relacionadas a la inclusión: versión para personas con discapacidad y modo oscuro, no tienen presencia en ninguno de los 135 sitios web analizados, y sólo dos sitios web (1,48%) dan opción a cambio de Idioma. Para mejor entendimiento, se presenta en el gráfico 7 la información antes citada.

Gráfico 7. Composición y resultados de la dimensión E-DEMOCRACIA - Ordenado de menor a mayor presencia



Fuente: elaboración propia

Descripción de los resultados agregados: E-VALOR

En términos generales, se observa que a medida que se avanza en las dimensiones, el nivel de desarrollo (presencia de los indicadores relevados) baja, notándose muy poca presencia de los indicadores correspondientes a las etapas últimas: Transparencia y e-Democracia. A continuación, se exhibe para cada dimensión y para la variable e-valor, los valores máximos y mínimos alcanzados, así como las medidas de tendencia central.

Tabla 5. Descripción de las dimensiones.

| DIMENSIONES | Mínimo | | Máximo | | Media | Mediana | Moda |
|-----------------------|--------|---------|--------|---------|-------|---------|--------------------|
| | real | teórico | real | teórico | | | |
| 1. PRESENCIA | 4 | 0 | 13 | 13 | 8,87 | 9 | 9 |
| 2. INFORMACIÓN URBANA | 0 | 0 | 32 | 36 | 13,2 | 12 | 11 |
| 3. INTERACCION | 1 | 0 | 13 | 13 | 9,69 | 10 | 10 |
| 4. TRANSACCIÓN | 0 | 0 | 6 | 6 | 3,95 | 4 | 5 |
| 5. TRANSPARENCIA | 0 | 0 | 5 | 6 | 1,94 | 2 | 3 |
| 6. E-DEMOCRACIA | 0 | 0 | 3 | 7 | 0,13 | 0 | 0 |
| E-VALOR | 7 | 0 | 43,25 | 55 | 22,66 | 21,75 | 20,50 ^a |

Fuente: elaboración propia.

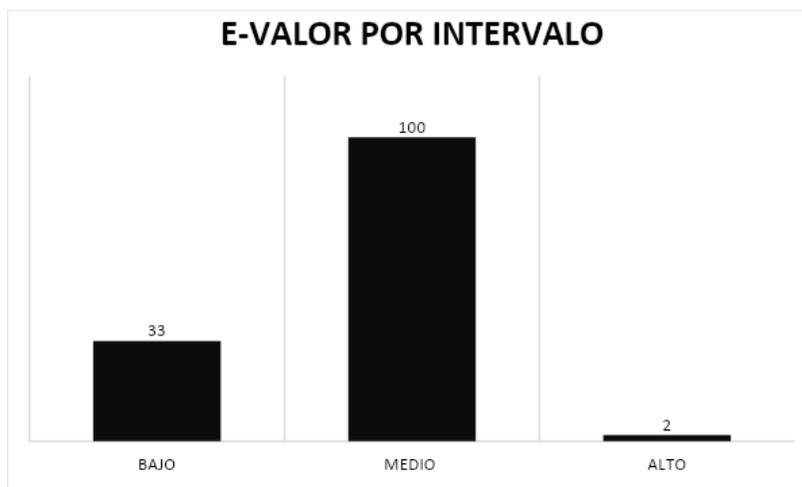
Tal como se indica en la Tabla 5, el máximo e-Valor teórico a alcanzar es 55, significando contar la presencia de todos los indicadores observados para las 6 dimensiones. Ninguno de los 135 municipios bonaerenses logra tal situación:

- El valor máximo alcanzado es 43,25, por el Municipio 11 (un 80% del nivel e-valor).
- El municipio 126 posee el mínimo alcanzado, logrando solo 7 puntos (14% del nivel e-valor).

La dimensión presencia es la más registrada entre los sitios web observados. Respecto a las dimensiones información urbana, transacción y transparencia, se observa heterogeneidad en los resultados obtenidos, habiendo sitios web que no cuentan con presencia de ningún indicador, mientras que otros sitios llegan casi a la totalidad de existencia de todos los indicadores, y concretamente para el caso de la dimensión transacción, hay al menos un municipio que cumple con la totalidad de los indicadores.

Siguiendo con el análisis de la variable e-Valor, se propuso segmentar el nivel de desarrollo de los sitios web en tres intervalos: bajo, medio y alto. El cálculo se hizo partiendo del valor teórico máximo que puede tomar la variable, dividiéndolo en tres partes iguales; donde bajo incluye los valores de e-valor que van entre 0 y 18,33, medio abarca los valores entre 18,34 y 36,66, y alto considera los valores entre 36,67 y 55.

Gráfico 8. RESULTADO DEL INDICE E-VALOR



Fuente: elaboración propia

Se observa en el gráfico 8 que el 24,44% de los sitios web municipales tienen un nivel de desarrollo bajo. La gran mayoría (74,07%) de los sitios web se encuentran en el intervalo medio, y tan sólo un 1,48% de los mismos cuentan con un alto valor de la variable en cuestión, estos son los municipios 11 y 55. Para complementar los resultados expuestos, se incorpora en el Anexo I la Tabla 2, la cual muestra los valores reales alcanzados en cada dimensión para cada uno de los sitios web municipales, y el valor real obtenido del índice e-Valor.

Comparación de los resultados obtenidos con los estudios de referencia

Se expone a continuación un cuadro comparativo entre los trabajos de Esteves (2005), de la Cátedra AG Software (2006) y los datos obtenidos en el presente estudio, que muestra un ordenamiento de las dimensiones, elaborado en función de la presencia (de mayor a menor) de los indicadores que forman parte de cada una las mismas.

Tabla 7. Comparación entre los resultados obtenidos con modelos de Esteves (2005) y Cátedra AG Software (2006).

| Esteves (2005) | Cátedra AG Software (2006) | Datos relevados en el presente estudio (2022) |
|-----------------------|----------------------------|---|
| 2. Información Urbana | 1. Presencia | 3. Interacción |
| 3. Interacción | 3. Interacción | 1. Presencia |
| 1. Presencia | 2. Información Urbana | 4. Transacción. |
| 4. Transacción. | 4. Transacción. | 2. Información Urbana |
| 5. E-democracia | 5. E-democracia | 5. Transparencia |
| | | 6. E-democracia |

Fuente: Elaboración propia.

En los tres estudios se observa que no hay un crecimiento sostenible y por fases de madurez (dimensiones) de gobierno electrónico. En todos los trabajos las dimensiones 3. Interacción y 1. Presencia se encuentran dentro de los primeros tres lugares. La dimensión 3 es la más desarrollada en los sitios web, de acuerdo al relevamiento realizado para el actual trabajo.

En los estudios del 2005 y 2006, la dimensión 2. Información Urbana está más presente en los sitios web en relación a la dimensión 4. Transacción, en concordancia con el orden observado en la tabla. Sin embargo, los datos analizados en el presente estudio denotan una mayor presencia de la dimensión Transacción por sobre la dimensión Información Urbana. Cabe mencionar que, tal como se indicó anteriormente, la recolección de

datos se realizó en el contexto del COVID-19, donde se transitó por periodos de aislamiento social que impedían a los ciudadanos la circulación urbana, y propendía a la realización de trámites desde los hogares. Por último, los tres estudios muestran el mismo orden de ocurrencia (en relación con las demás dimensiones) de la dimensión E-democracia.

7. Conclusiones

Son varios los autores que han plasmado en sus trabajos diversos estudios basados en el desarrollo y la evolución de los sitios web municipales. Una contribución de este trabajo es el desarrollo de una planilla de observación de los sitios web municipales, elaborada a partir del modelo desarrollado por Esteves (2005) y las adaptaciones realizadas por la Cátedra Software AG (2006), con la incorporación de una dimensión y de nuevos indicadores, habiendo transcurrido 18 años desde la publicación del estudio original.

La investigación se basó en el análisis del nivel de desarrollo de los sitios web desde una perspectiva del marketing público, a través de 6 dimensiones que marcan una evolución en cuanto al contenido, prestaciones y funcionalidad de la web, potenciando el uso de herramientas digitales que permitan la comunicación entre las ciudades y los ciudadanos. En concordancia con los estudios de Esteves (2005) y la Cátedra AG Software (2006), se observa que no hay un crecimiento sostenible y por fases.

Los sitios web municipales de la provincia de Buenos Aires ofrecen un importante número de servicios e información de interés suministrada, así como la intención de llegar a la ciudadanía mediante su contacto a través de las redes sociales. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer en cuanto a transparencia en la información y la e-democracia, lo cual muestra un desfase entre el objetivo de las políticas de transparencia y e-democracia, para con lo que efectivamente se termina comunicando y difundiendo en los sitios web oficiales. Respecto a esto último, es importante destacar que hay diversos factores que pueden explicar este desfase, por ejemplo, el nivel de uso de las TIC como herramienta de gestión en el sector público y la adopción de cambios tendientes a nuevos modelos de gestión enfocados en gobierno abierto.

Se destaca que, siendo que el sitio web municipal surge como una manera de acercar la gestión al ciudadano, se espera que el mismo esté estructurado teniendo como eje central a la ciudadanía. En este sentido, se detecta una carencia en la manera en la que está dispuesta la información, la cual mayoritariamente se estructura siguiendo el organigrama municipal. Por otra parte, no hay presencia de segmentación de públicos objetivo y las estrategias de inclusión y acceso a la información son casi nulas.

Por todo lo expuesto, se concluye que los municipios tienen grandes posibilidades de seguir desarrollando las herramientas que ofrece el sistema y que permitan mejorar el acceso a la información, comunicación y acceso a los servicios públicos, para lograr que las webs municipales sean los sitios de preferencia y confianza de la ciudadanía para la búsqueda de información local.

Referencias bibliográficas

- Cátedra Software AG – Alianza Sumaq en eGovernment. (2006). "Análisis de páginas web municipales en Argentina". Universidad de San Andrés.
- Choudhury, N. (2014). World wide web and its journey from web 1.0 to web 4.0. *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, 5(6), 8096-8100.
- CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Santiago de Chile.
- Clafin, B. (2000). El abc y de la brecha digital. *Diario Reforma*, sección negocios. Pág. 15.
- Crompton, J. L., & Lamb, C. W. (1986). "Marketing government and social services" (Vol. 10). New York: Wiley.
- Da Viá, A., y Pandolfi, A. (2019). "Intercambio entre Estado y Ciudadanía a través de las empresas prestadoras de servicios públicos". *Cuadernos de cátedra*, (2).
- De la Fuente Sáez, J. (1998). "Marketing Público: un análisis comparativo con el Marketing Privado". Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Decreto 103 de 2001. Poder Ejecutivo Nacional. Aprobación del Plan Nacional de Modernización y encomienda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la coordinación de las acciones del mismo. Fecha de sanción 25-01-2001. Publicada en el Boletín Nacional del 29-Ene-2001.

- Decreto 1028 de 2003. Poder Ejecutivo Nacional. Disolución del Ente Administrador de Firma Digital, creado por el artículo 11 del Decreto N° 2628/ 2002, cuyo accionar será llevado a cabo por la Oficina Nacional de Tecnologías de Información de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Fecha de sanción 06-11-2003. Publicada en el Boletín Nacional del 10-Nov-2003.
- Decreto 378 de 2005. Poder Ejecutivo Nacional. Creación del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales. Lineamientos Estratégicos. Fecha de sanción 27-04-2005. Publicada en el Boletín Nacional del 28-Abr-2005.
- Decreto 434 de 2016. Poder Ejecutivo Nacional. Aprobación del Plan de Modernización del Estado. Fecha de sanción 01-03-2016. Publicada en el Boletín Nacional del 02-Mar-2016.
- Esteves, J. (2005). "Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España" (pp. 05-32). España: Instituto de Empresa.
- Fernández Vázquez, A., Acevedo, J. J., Mariño, S. I., Alfonzo, P. L., y Godoy Guglielmone, M. V. (2012). "Comunicación y accesibilidad en sitios web municipales de la región del Nordeste Argentino, su evaluación mediante validadores automáticos".
- Giulianelli, D. A., Marko, I., Rodríguez, R. A., Trigueros, A., Vera, P. M., y Larrosa, M. I. (2008). Análisis de gobernabilidad electrónica: relevamiento de e-servicios, e-democracia, e-transparencia y comunicación en sitios web municipales. In XIV Congreso Argentino de Ciencias de la Computación.
- Grandinetti, R., & Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 89-112.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2018). *Metodología de la investigación*. México. McGraw Hill Interamericana.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC. Buenos Aires.
- Jolías, L. (2011). "Avances del gobierno móvil en los municipios argentinos". Documento de Trabajo, (77).
- Katz, R., Jung, J., y Callorda, F. (2020). "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19".
- Kotler, P. y Lee, N. (2007). "Marketing en el sector público: todas las claves para su mejora". Pearson Educación.
- Ley 14828. Fecha de promulgación: 21/07/2016. Decreto de promulgación 842 de 2016. Fecha de publicación: 29/07/2016. Número de Boletín Oficial: 27834. Creación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, se invita a los municipios adherir a la presente Ley.
- López, A. (2003). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, 1(68), 7-26.
- Martín, MC y Kennedy, PF (1993). Publicidad y comparación social: Consecuencias para las mujeres preadolescentes y adolescentes. *Psicología y Marketing*, 10 (6), 513-530.
- Mensa, A. (2007). "El Estado municipal en Argentina". *Provincia*, (17), 23-48.
- Molina, M. I. R. (2020). E-democracia: Una construcción conceptual. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales (Relmecs)*, 10(1), e067-e067.
- OCDE (2017) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto. OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>.
- Pagani, M. L., y Pau, M. V. (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web". In VIII Jornadas de Sociología de la UNLP 3 al 5 de diciembre de 2014 Ensenada, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Pérez Porto, J., Merino, M. (8 de febrero de 2010). Definición de sitio web - Qué es, Significado y Concepto. Última actualización el 6 de julio de 2021. Recuperado el 17 de marzo de 2023 de <https://definicion.de/sitio-web/>

- Piñeiro Naval, V., Igartua, J. J., y Marañón Lazcano, F. D. J. (2017). "El diseño de las sedes web municipales de España. Una propuesta metodológica para su análisis". *Revista española de documentación científica*, 40(1), 1-19.
- Rodríguez-Cruz, Y. (2020). La dimensión informacional de la Administración Pública para la Gobernanza y el gobierno "electrónico" y "abierto". *Alcance*, 9(22), 95-125.
- Rodríguez, M. D. M. R., Castillo, I. M., y Da Silva, J. Á. P. (2006). La comunicación institucional y de servicios. Las páginas web municipales de las capitales de provincia españolas. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 12, 431-442.
- Rodríguez, P. G., Burguete, J. L. V., y Valiño, P. C. (2010). "Valoración de los factores determinantes de la calidad del servicio público local: un análisis de la percepción de los ciudadanos y sus repercusiones sobre la satisfacción y credibilidad". *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 20(36), 139-156.
- Sandoval, I. F. (2015). El marketing en el sector público: naturaleza, aplicaciones y desafíos. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 27.
- Schejtman, L., Calamari, M., y Basombrío, C. A. (2014). "Gobierno electrónico local: Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014".
- Vázquez, A. F., Acevedo, J. J., Guglielmone, M. V. G., y Alfonzo, P. L. (2013). "Medición de la accesibilidad en dos sitios web municipales de las provincias de Corrientes y Chaco, Argentina". *Télématique: Revista Electrónica de Estudios Telemáticos*, 12(1), 63-71.
- Vázquez Burguete, J. L. (2004). "Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing". *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 1(1), 9-34.

ANEXO I

Tabla 1. Descripción de las dimensiones e indicadores discriminados por autor.

| DIMENSIONES | INDICADORES POR AUTOR Y CANTIDAD () | |
|--|---|-----------------------------|
| 1. PRESENCIA: Evalúa el servicio de información en línea. | Posibilidad de descargar impresos | Esteves (4) |
| | Presencia del Honorable Concejo Deliberante | |
| | Presencia de normativa municipal | |
| | Presencia de un buscador | |
| | Presencia de enlaces a otras páginas web | Cátedra Software AG (3) |
| | Presencia de novedades del municipio | |
| | Presencia de la fecha actualización del sitio | |
| | Presencia de dirección física del palacio municipal | Nuevas incorporaciones (6) |
| | Presencia de los nombres de las autoridades | |
| | Informa cuales son los órganos de gobierno | |
| | Presencia del organigrama municipal | |
| | Presencia de información o cv del intendente | |
| | Presencia de un botón inicio | |
| 2- INFORMACIÓN URBANA: Analiza la cantidad de información del partido. Estos servicios implican en algunos casos, el uso de tecnologías avanzadas y búsquedas rápidas. | Presencial del mapa de la localidad | Esteves (6) |
| | Presencia de información de transporte urbano/público | |
| | Informa cómo llegar a la localidad | |
| | Presencia de un mapa turístico | |
| | Presencia de datos generales del municipio | |
| | Presencia de datos geográficos | |
| | Informa actividades productivas | Cátedra Software AG (2) |
| | Presencia de galería de fotos | |
| | Presencia de videos | Nuevas incorporaciones (28) |
| | Informa sobre el clima de la localidad | |
| | Informa sobre gastronomía local | |
| | Informa sobre alojamiento local | |
| | Informa sobre museos | |
| | Informa a dónde comprar | |
| | Informa sobre espacios verdes | |
| | Presencia de agenda cultural | |
| | Informa sobre actividades deportivas | |
| | Presencia del centro de información turística | |
| | Presencia del calendario días festivos | |
| Presencia de la historia de la localidad | | |
| Informa sobre Punto digital | | |

| | | |
|--|--|-----------------------------------|
| | <p>Informa sobre los puntos de wifi gratis en la localidad</p> <p>Presencia de la Oficina Municipal de Información al Consumidor</p> <p>Presencia de información para la juventud</p> <p>Presencia de información para la tercera edad</p> <p>Presencia de información del cementerio</p> <p>Presencia de información voluntariados / ONG</p> <p>Informa sobre campañas de vacunación</p> <p>Informa sobre COVID-19</p> <p>Presencia de ofertas de empleo</p> <p>Presencia de información sobre reciclaje</p> <p>Presencia de información sobre recolección de residuos</p> <p>Presencia de información de poda municipal</p> <p>Presencia de información sobre saneamiento animal</p> <p>Presencia de información sobre violencia de género</p> <p>Presencia de aplicaciones web para el ciudadano (como estacionamiento)</p> | |
| <p>3- INTERACCIÓN: Evalúa el desarrollo de los canales de comunicación entre el municipio y el ciudadano.</p> | <p>Informa un correo electrónico institucional</p> <p>Presencia de teléfonos institucionales</p> <p>Presencia de teléfonos de emergencia</p> | <p>Esteves (3)</p> |
| | <p>Presencia de un formulario para hacer consultas, reclamos o sugerencias</p> <p>Informa el horario de atención</p> | <p>Cátedra Software AG (2)</p> |
| | <p>Tiene cuenta institucional de Facebook</p> <p>Presencia de la cuenta institucional de Facebook en la web municipal</p> <p>Tiene cuenta institucional de Twitter</p> <p>Presencia de la cuenta institucional de Twitter en la web municipal</p> <p>Tiene cuenta institucional de Instagram</p> <p>Presencia de la cuenta institucional de Instagram en la web municipal</p> <p>Tiene cuenta institucional de YouTube</p> <p>Presencia de la cuenta institucional de YouTube en la web municipal</p> | <p>Nuevas incorporaciones (8)</p> |
| | <p>Presencia del servicio de pago en línea</p> <p>Presencia de certificados digitales (libre deuda)</p> <p>Permite acceso a través de celulares</p> <p>Permite la personalización del sitio web</p> <p>Permite realizar trámites en línea (turnos)</p> | <p>Esteves (5)</p> |

| | | |
|--|--|----------------------------|
| | Presencia de ayuda para trámites | Cátedra Software AG (1) |
| 5- TRANSPARENCIA: Estudia la exposición de información de gestión del municipio por la cual se da cuenta del uso de los recursos públicos. | Presencia de un listado de empleados | Nuevas incorporaciones (6) |
| | Presencia de la declaración jurada de funcionarios | |
| | Presencia de concursos de personal | |
| | Presencia de licitaciones | |
| | Presencia de la sección "transparencia" | |
| | Presencia del presupuesto municipal | |
| 6- E-DEMOCRACIA: Analiza el desarrollo en cuanto a la apertura a la ciudadanía para que participe en la gestión, así como también la inclusión y acceso para la totalidad de los usuarios. | Presencia de foros | Esteves (2) |
| | Presencia de encuestas | Nuevas incorporaciones (5) |
| | Presencia de presupuesto participativo | |
| | Tiene una versión para discapacitados | |
| | Tiene modo oscuro | |
| | Utiliza lenguaje inclusivo | |
| | Ofrece cambio a otros idiomas | |

Fuente: elaboración propia en base al modelo de Esteves (2005) y adaptaciones.

Participación ciudadana y presupuesto participativo en los gobiernos locales en Chile: el innovador caso de la comuna de Pudahuel

Citizen participation and participatory budgeting in local governments in Chile. The innovative experience of the Municipality of Pudahuel

Ignacio Cienfuegos

Universidade Alberto Hurtado (Chile)

icienfuego@uahurtado.cl

Soledad Huerta

Municipalidad de Pudahuel (Chile)

soledadhuerta.m@gmail.com

Recibido 01/02/2023 – Aceptado 04/05/2023

Resumen: La alcaldía de la comuna de Pudahuel, se propuso implementar un nuevo modelo de gestión presupuestaria, deliberativa y vinculante, sumando a la comunidad como actor en la priorización de la inversión y el gasto del presupuesto municipal 2023. De esta manera, se desarrolló una estrategia de participación virtual, abierta a la comunidad en su conjunto y, una estrategia dedicada a grupos de especial protección. Con más de 1.200 participantes y sobre 150 iniciativas de proyectos, el presente artículo, analiza esta experiencia piloto, contrastándola luego con la literatura especializada discutida en esta misma investigación, explorando a su vez, posibles factores que explicarían las limitaciones de dicho proceso y sus resultados. El caso estudiado, se presenta como una experiencia innovadora de presupuesto participativo para el contexto Chileno, en cuanto a que no se observarían en los casos reportados con anterioridad para ese país, criterios de inversión de prioridades, lo que cambiaría la escala de la decisión; desde una votación directa sobre una acotada porción de los recursos financieros de una entidad pública (eligiendo ejecutar determinados proyectos), a la priorización de los grandes lineamientos de inversión y gasto del total del presupuesto estimado anual.

Palabras clave: participación ciudadana, presupuesto participativo, gobiernos locales

Abstract: *The new administration of the Municipality of Pudahuel, took the decision to implement a new deliberative budget management model, including the community as key actor in the prioritization of investment and spending of the 2023 municipal budget. Therefore, it was developed a virtual participation strategy, open to the community, and a strategy dedicated to special protection groups. With more than 1,200 participants and over 150 project initiatives, in this article, we analyze this pilot experience, contrasting it then, with the specialized literature, exploring possible factors that would explain this process and its results. The case study, is presented as an innovative experience of participatory budgeting for the Chilean context, considering that investment criteria would not be observed in the cases previously reported for this country; that is, allocate more resources to the sectors of greatest social vulnerability, which would change the scale of the decision; from a direct vote on a limited portion of the financial resources of a public entity (choosing to execute certain projects), to the prioritization of the major investment and spending guidelines of the total estimated annual budget.*

Keywords: citizen participation, participatory budget, local governments

1. Introducción

El debate internacional sobre los gobiernos locales y participación ciudadana se ha centrado fundamentalmente en temas tales como redes participativas, planificación participativa local, planes estratégicos y



gobierno local, presupuestos participativos, desarrollo y sostenibilidad, políticas públicas y agenda local y, por último, equipamiento de servicios (Gomá y Font, 2001 en Ramos y Reyes, 2005).

A partir de los años 90', buena parte de los gobiernos democráticos latinoamericanos implementaron un nuevo modelo de participación en las decisiones de interés público por medio de los presupuestos participativos (PP). Como sostiene Goldfrank (2006), el PP es un proceso que permite a los ciudadanos de forma individual o colectiva, de forma voluntaria y continua, participar e incidir en las decisiones sobre los recursos públicos de escala local. Sin embargo, tanto las pretensiones de los gestores del mecanismo participativo como las condiciones políticas de base del lugar donde este sucede, serían determinantes en el diseño, resultado y alcance del proceso, dando origen a disímiles resultados en la larga lista de municipios donde han sido implementados.

La promoción de tal participación de parte de los gobiernos locales chilenos ha sido heterogénea y con impactos distintos. Como práctica general sigue predominando lo que Aguilar (1997) ha denominado una política sin ciudadanos y una administración "sin público", o que no es pública, porque no considera las demandas o propuestas de los ciudadanos (Ramos y Reyes (2005). Como proponen Pressaco y Rivera (2015), la participación ha sido el elemento más débil del proceso de descentralización en Chile, considerando que los modelos de gobernanza local han resultado poco efectivos ante los cerrojos institucionales heredados de la Dictadura Militar (1973-1990), lo que limitaría a la burocracia pública para impulsar cambios estructurales y significativos.

A mayor abundamiento, es pertinente considerar que, según el Instructivo 007 del año 2014 emanado por Presidencia de Chile, se establecieron entre las nuevas medidas a implementar por los órganos de la administración del Estado para el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana, presupuestos participativos y plataformas digitales participativas. En este contexto y en virtud de la creciente alfabetización digital de la población, del aumento de tasas de conexión a internet tanto móviles como domiciliarias, es que emerge la democracia digital como política posible y oportuna que permita situar la tecnología al servicio de la apertura de los municipios en materias de transparencia, proximidad y democracia directa.

Sin embargo y aunque Internet pretendía alcanzar la democratización del poder y el arribo de todos a "la sociedad de la información", las redes de transmisión de datos denotan en la realidad, una gran tendencia a la centralización. El acceso a internet ocurriría de forma discontinua y desigual, sin cumplir la promesa globalizadora y democratizadora (Palacios, 2001). En ese sentido el uso de medios digitales para la participación a nivel local generaría oportunidades y desafíos, en cuanto a la búsqueda de la descentralización de las decisiones y la consecución de objetivos pedagógicos mediante la difusión de las tecnologías de la información.

Así mismo, los procesos de presupuesto participativo requerirán voluntades de descentralización política que apunten a "mejorar la distribución de los recursos locales" (Montecinos, 2011), por medio de dispositivos de democracia directa y democracia deliberativa (Sintomer, 2005). En un sentido convencional, permiten toma de decisiones por parte de las comunidades sobre un porcentaje acotado de los recursos financieros de una repartición del Estado, más comúnmente de municipios y, en menor medida, de gobiernos regionales o provinciales.

Respecto a las condiciones determinantes para el éxito en la implementación y resultados de los procesos de PP se sitúan; el origen del proceso, es decir, si este ha sido impulsado por el alcalde, concejo municipal, sociedad civil y el rol de las autoridades locales sobre la distribución de los recursos; la colaboración prestada por los gobiernos central y regional; el marco normativo; la incidencia de los partidos políticos; el rol de la sociedad civil (Goldfrank, 2006). Si bien la institucionalidad en Chile otorga un marco regulatorio para la participación de la sociedad civil, la demanda constante de más y mejores procesos caracterizados por una democratización en la toma de decisiones deja en evidencia que, pese a que se cuente con la voluntad política, los recursos públicos y las facultades de los municipios para su implementación resultan insuficientes a la hora de estimar la masividad y efectividad de dichas políticas. (Montecinos, 2018)

La comuna de Pudahuel se ubica en el sector poniente del Gran Santiago. Limita al norte con la provincia de Chacabuco, al oeste con la provincia de Melipilla y comparte límites comunales con ocho comunas. Según proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de estadísticas, alberga actualmente una población estimada de 258.000 habitantes, concentrados especialmente en el área urbana de la comuna, que representa alrededor del 23% de la superficie total comunal.

La Municipalidad de Pudahuel implementó, entre los meses de julio y septiembre de 2022, un proceso denominado "Planificación Presupuestaria Participativa". Método diseñado a nivel local, que buscó desarrollar un instrumento de gestión presupuestaria deliberativo y vinculante en lo que compete a lineamientos y prioridades presupuestarias para el 2023. Con el objeto de garantizar una concurrencia amplia, se realizaron jornadas presenciales dedicadas a grupos de especial protección como personas mayores, personas en situación de discapacidad, habitantes de la zona rural de Pudahuel, mujeres, niños, niñas y adolescentes y habitantes

pertenecientes a pueblos originarios. En tanto, se implementó un sitio web especial (participa.mpudahuel.cl), con el objetivo de lograr mayor participación de la comunidad.

De esta manera, en el presente artículo, analizaremos el caso de la iniciativa bautizada como *Planificación Presupuestaria Participativa 2023 de la comuna de Pudahuel*. Para esto, se discuten los resultados centrales, recogidos tanto en la estrategia digital de participación, como también, en la sistematización de la estrategia dedicada a grupos de especial protección. Esta última, implementada por medio de jornadas presenciales, realizadas en diversos sectores de la comuna. Los resultados y limitaciones del proceso empírico descrito a partir del caso de estudio serán constatados con la literatura especializada, especialmente lo relacionado con las variables que influirían en la implementación de mecanismos de participación ciudadana (Montecinos y Contreras, 2019), así como la importancia del diseño de los espacios democráticos y, por tanto, de los mecanismos de participación ciudadana (Fung, 2006 y Forestal, 2021). Lo anterior permitirá explicar tanto los mecanismos que habrían facilitado el proceso de presupuesto participativo en el caso estudiado, como las limitaciones en términos de su resultado e involucramiento de la comunidad.

Mencionado por Montecinos (2009) el estudio del presupuesto participativo en América latina ha estado orientado básicamente por tres corrientes. En primer lugar, estarían llamados estudios de primera generación, que destacan las bondades y virtudes del presupuesto participativo, así como los factores de éxito que han permitido su origen y desarrollo en la región. Los estudios de segunda generación, que focalizan su interés en estudiar el diseño del presupuesto participativo y los problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña; y los estudios de tercera generación, que ponen su énfasis en analizar los vínculos y alcances de esta nueva institución participativa en relación con las tradicionales instituciones de la democracia representativa en América Latina. Es así como la preocupación actual, se centraría en conocer cuáles son las condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen del presupuesto participativo un mecanismo complementario a los tradicionales mecanismos e instituciones de la democracia representativa, de tal forma que se transforme efectivamente en un instrumento revitalizador del sistema democrático. De esta manera y aun cuando esta investigación se alinea con los estudios de tercera generación, tiene un sentido "experimental" (Cabannes, 2005), considerando las escasas experiencias estudiadas en profundidad para el contexto chileno.

De la revisión de la literatura especializada en Chile (i.e. Montecinos y Carrasco, 2022; Pagliai y Montecinos, 2006; Aedo, 2014; Castillo 2009; Delamaza y Ochsenuis, 2010; Castillo y Villavicencio, 2005, entre otros), no se observa ningún caso reportado de procesos de participación ciudadana a nivel local, que considere la discusión sobre políticas públicas comunales, menos aún se contempla la discusión sobre partidas presupuestarias. Tampoco se observarían en los casos reportados con anterioridad en Chile, criterios de inversión de prioridades; es decir, asignar más recursos a los sectores de mayor vulnerabilidad social. Lo anterior, entregaría argumentos para considerar el caso estudiado en esta investigación, como una experiencia innovadora de presupuesto participativo en Chile.

El resto del trabajo sigue de la siguiente manera. Se realiza un repaso de la literatura académica sobre participación ciudadana, variables que influirían en su implementación, así como revisión de la literatura sobre presupuesto participativo y presupuesto participativo en Chile. Posteriormente, se presenta la metodología en la que se basa el análisis empírico del caso, detallando luego, los resultados del proceso de presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel. El artículo finaliza recogiendo las principales conclusiones y discusión sobre posibles explicaciones en cuanto a los resultados y limitaciones reportadas en el caso, utilizando la revisión teórica expuesta previamente en el artículo.

2. Participación ciudadana: implicancias teóricas y prácticas

Considerado por Montecinos y Contreras (2019), para las democracias modernas, se habría convertido en una tarea ineludible el perfeccionamiento de ésta, ya sea para mejorar las relaciones que ocurren entre los ciudadanos y el Estado, como también para modernizar la gestión gubernamental en base a valores como la inclusión y la transparencia. Sería entonces en post de aquel objetivo, que la participación ciudadana surgiría como una estrategia clave, cuya aparición se vincula a movimientos sociales de la década de los 60', los que irrumpen en medio de la crisis de representatividad de las democracias liberales (Baños, 2006).

De esta forma, la democracia representativa tiene como característica principal el reconocimiento de la soberanía popular, legitimando el gobierno y limitando el poder de los gobernantes. Lo anterior se traduciría según Noriega et.al, (2016), en que los gobernantes necesitan del consentimiento de los gobernados para administrar las instituciones públicas y, como efecto, la ciudadanía tiene algún grado de control sobre las acciones de sus gobernantes (Viejo et al. 2009 en Noriega et.al, 2016). Con todo, la ausencia de mecanismos de participación, serían el fiel reflejo que la democracia representativa estaría en un estado de crisis, situación

que atraviesa gran parte de las instituciones representativas en Chile y en América Latina (Luna, 2007; PNUD, 2010, 2004; Zovatto, 2010).

La literatura especializada habría constatado que amplios sectores de la ciudadanía, especialmente en contextos de desigualdad socioeconómica, toman especial distancia de la democracia. Lo anterior se explicaría en razón que sus resultados estarían lejos de concretar las promesas de libertad e igualdad que se atribuyen al sistema de democracia representativa. En otras palabras, lo que se percibe es una deficiencia en la reciprocidad (responsiveness), especialmente en términos de inclusión política, justicia social y eficacia del gobierno (Dagnino, Olvera, Pafichi, 2008; Borón, 2006 en Aedo, 2014).

En este mismo sentido, y con una amplia base de experiencias innovadoras a lo largo del mundo, los proyectos de redefinición democrática han planteado recuperar el componente más transformador, igualitario y participativo, que estaba en el germen de la democracia clásica, y que fue desapareciendo en la medida en que se acoplaba con el capitalismo contemporáneo (Subirats, 2011). En oposición a las deficiencias del canon liberal representativo, se fueron configurando en el debate sobre la democracia alternativas contrahegemónicas. La respuesta más consolidada es la democracia participativa. Aunque se nutre de diferentes propuestas, en síntesis, lo que se busca, es estimular el poder popular, ampliando la injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (Laclau y Mouffe, 1987; Cortina, 1993, en Aedo, 2014). De esta manera, en el diseño participativo se parte de la premisa que son los propios ciudadanos los que mejor conocen los problemas que les afectan. En consecuencia, tomarán decisiones colectivas más eficientes, apegadas a diagnósticos de la realidad más ricos y exhaustivos (Fung, 2004; Fischer, 2009 y 2007; Wagenaar, 2007).

La democracia participativa, compartiría con la democracia representativa, la idea que los ciudadanos tienen preferencias generadas de antemano, pero se diferencia de ella porque sostiene que éstas no deben ser subvaloradas. Sin embargo, en la literatura se entiende que tanto el enfoque deliberativo, así como la democracia directa, constituyen un subconjunto o una versión del canon participativo (Viejo et al, 2009).

Señalado por Blondiaux y Sintomer (2004), una instrumentalización habitual en los sistemas representativos, es el uso de mecanismos deliberativos para un mejor diseño de las políticas públicas, además de permitir una mayor acogida de las decisiones de los gobernantes en la población. Existiría sin embargo la tentación frecuente de transformar las iniciativas deliberativas, participativas, en dispositivos del Estado “para la gestión de conflictos sociales”, asegurando por medio de estos, ciertas cuotas de gobernabilidad y estabilidad.

Desde el ámbito local, los municipios constituyen la “primera línea” en la relación de la población con el Estado, convirtiéndose en receptores de demanda y administradores de algunos de los servicios más visibles y sensibles para la comunidad, como lo es la intervención sobre el espacio público en lo que concierne a mantenimiento, limpieza, ornato e inversión en materia de infraestructura y equipamiento (Montecinos, 2009)

En la producción del espacio público local, coexisten la sociedad civil -que lo habita- y los municipios -que lo administran-. Ambos intervienen, construyen, modifican tanto el medio físico como humano de los espacios comunes. La sociedad civil, ciudadanía, comunidad (dependiendo la posición ideológica de la referencia) demanda a su interlocutor inmediato con el Estado, el municipio, mayores y más profundas cuotas de incidencia en las decisiones que afectan su forma de habitar el espacio no privado (Valdivieso, 2012). Participar supone condiciones habilitantes e interés sobre el asunto público en cuestión, implica además capacidad de incidir en decisiones superando los mecanismos de consulta e información, generado a su vez un sentido de pertenencia a determinado colectivo de personas que buscan por medio de dispositivos de participación institucionales el control sobre el ejercicio de poder de sus representantes, de tal manera, limitar o corregir “posibles errores, excesos y arbitrariedades” de estos. (Guillen, 2009).

Dentro de las categorías para clasificar y caracterizar los niveles de participación ciudadana, encontramos la clásica tipología de Arnstein (1969) y el continuum de la participación de Shand y Arnberg (1996). Como premisa Arnstein (1969) señala que participación y poder son dos asuntos íntimamente relacionados, donde “aumentar la participación implica redistribuir el poder”. La escalera de participación de Arnstein propone tres niveles macro para clasificar los ocho escalones de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos sometidos a mecanismos de participación (Guillen, 2009).

El primer nivel de la escalera, la *No participación*, incluye los escalones de Manipulación y Terapia, donde sitúa los dispositivos participativos destinados a contener a la sociedad civil y validar decisiones de los gobernantes, sin capacidad de incidencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas. En este nivel es un medio para la imposición de ideas en la comunidad de una forma aparentemente participativa, so pretexto de educar a la población para instalar capacidades frente a los escenarios de participación. (Castro, et al. 2019)

El segundo nivel de esta escalera corresponde a lo que se caracteriza como *Participación Simbólica*, incluyendo los escalones de *Información, Consulta y Apaciguamiento*. En este nivel la ciudadanía accede a mecanismos más acabados por medio de los cuales es plausible obtener información respecto a los planes, programas y

proyectos del aparato público en cuestión e incluso, ser escuchada para, eventualmente, colaborar en el diseño y ejecución de estos. Sin embargo, no se encuentran definidas las formas de control y verificación de los participantes sobre los resultados del proceso.

En la cúspide de esta escalera, Arnstein ubica los escalones de *Control Ciudadano*, *Poder Delegado* y *Co-participación*. En este nivel, hipotéticamente, la ciudadanía se encuentra en condiciones y capacidades de influir en la toma de decisiones de ciertos asuntos públicos, desarrollar y ejecutar programas, además de participar de mecanismos efectivos de delegación del poder. En efecto, si bien la información es un componente ineludible en los procesos de participación, esta no deriva por sí sola en mayor poder de decisión, principalmente, si los flujos de información son de “arriba” hacia “abajo” sin espacios dialógicos ni iteración entre formuladores de políticas y destinatarios de las políticas. Esto es, sin espacios de negociación ni capacidad de influir en las decisiones, muy lejos de la idea de “co-gestión”, tal como indican Hernández y Huepe (2019). El Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973), adaptado por Shand y Arnberg (1996), es una representación bidireccional, de los papeles del Estado y la sociedad civil, en palabras de Guillen (2019), que recorre desde el nivel más básico, donde las personas son únicamente receptoras de información y fuente de datos para la elaboración de políticas, hasta el nivel máximo representado en el control comunitario y la planificación conjunta.

De acuerdo a Altman (2011 y 2005 en Pressacco y Rivera, 2015), la democracia directa estaría posibilitada por el cambio tecnológico, las nuevas redes y movimientos sociales y el extendido sentimiento antiautoridad, todos factores que contribuirían a desarrollar una demanda pro participación desde la sociedad civil. De esta manera, asumimos que esta supuesta demanda de mayor participación podría ser explicada como consecuencia de un doble proceso: por una parte de “publicitación” del espacio privado (Cunill, 1997), y por otra, de mayor “politización” de los sujetos sociales (Cohen y Arato, 2000). En virtud de lo anteriormente discutido en esta sección, la participación de los ciudadanos, sería un componente esencial de la democracia, independiente de la concepción que se adopte.

Discutido por Soto; Aburto y Montecinos, (2016), en Chile existirían oportunidades de participación ciudadana estipuladas a nivel municipal bajo el amparo de la Ley 18 695, que entre sus artículos menciona la creación de un concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (ex CESCO) que persigue asegurar la participación de las organizaciones territoriales y funcionales. A su vez, la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública además otorga el reconocimiento por parte del Estado a las personas y organizaciones competentes, el derecho a participar en sus políticas, planes, programas y acciones, en el cual cada órgano del Estado debe establecer las modalidades formales y específicas de participación (SUBDERE 2009). Sin embargo, estas medidas creadas para cubrir la participación ciudadana en el ámbito público cumplirían parcialmente el real sentido de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, ya que solo tendrían un carácter consultivo, sin necesidad de que las opiniones emanadas sean evaluadas y consideradas por los propios organismos gubernamentales, tal como lo indica los artículos 73 y 74 de la mencionada Ley. Asimismo, muchas de ellas se centrarían en las organizaciones sociales tradicionales que históricamente han sostenido relaciones clientelares con la administración pública local (Soto; Aburto y Montecinos, 2016).

3. Variables que influirían en la implementación de mecanismos de participación ciudadana

Para Conrad et al, (2011 en Montecinos y Contreras, 2019) uno de los problemas de los procesos participativos, es que no hay criterios ampliamente consensuados para juzgar su éxito o fracaso, como tampoco existen métodos y herramientas de evaluación. Con todo, la literatura especializada y trabajos recientes en esta materia permiten identificar factores que incidirían en el éxito o fracaso de los mecanismos de participación ciudadana (Montecinos y Contreras, 2019). Valdivieso (2012) subraya por ejemplo la importancia de las estructuras sociales y de la cultura cívica, en cuanto condiciones que pueden promover la cohesión, la integración y por ende la participación cuidada (Baquero, 2003 en Valdivieso (2012). Lo anterior pone el acento en el capital social, entendido como la vida asociativa y los recursos relacionados con ella, tales como son las redes sociales, normas de reciprocidad y confianza, como elementos que contribuyen a la participación (Valdivieso, 2012).

Desde un enfoque más sociológico, los indicadores demográficos, socioeconómicos y relativos a la calidad de vida de las personas y de sus asociaciones, así como el género, el nivel educacional y el nivel de ingreso; las condiciones de asociatividad (infraestructura de organizaciones), en los lugares donde las personas viven, generarían también mayor predisposición para participar (Welzel, Inglehart, Deutsch, 2005; Rubenson, 2005 en Valdivieso, 2012). Por otra parte, la literatura institucionalista, entregaría atención a los factores de naturaleza política, institucional y a la cultura política. El grado de satisfacción con la democracia, manifestaría entonces la percepción que tiene las personas sobre los logros de los gobiernos y de las instituciones, en sus respectivos territorios (Valdivieso, 2012).

Siguiendo la literatura especializada referida a la evaluación de procesos participativos, Montecinos y Contreras (2019), generaron una tipología de factores que influirían en el éxito o fracaso de los mecanismos participativos, los que se clasifican en cuatro grupos. El primer grupo de factores, serían *factores de carácter societal*, es decir, aquellos que se relacionan con el espacio público y sus estructuras sociales. Adicionalmente, los autores presentan al grupo que describe *factores institucionales* relacionados con las instituciones públicas como una de las partes más influyentes dentro del proceso de participación. En tercer lugar, se describen los factores vinculados a los ciudadanos. Finalmente, el último grupo de factores tienen relación con *costos u oportunidad* asociados a la participación (Montecinos y Contreras, 2019).

En términos específicos, los *factores sociales* se referirían al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia y el comportamiento de la elite frente a los procesos de participación ciudadana. Es así como, para Stewart (2007) y Speer (2012) el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países. Así mismo Julian et al, (2007), mencionan que cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa (Montecinos y Contreras, 2019).

Por otra parte, los *factores institucionales* que contribuyen al éxito o al fracaso de la participación, serían aquellos que en gran medida dependen de las autoridades políticas y los funcionarios públicos. De esta manera, si los sistemas políticos y jurídicos de un país no proporcionan algún nivel mínimo democracia, el enfoque participativo no puede ser puesto en práctica, por lo que podría ser etiquetado como “no participación” o mero formulismo (Maleki y Bots, 2013 en Montecinos y Contreras, 2019). Lo anterior se refiere también a tener un mínimo de reglas del juego proparticipación, que garanticen recursos por parte de los gobiernos nacionales o subnacionales, para implementar el proceso participativo. Por ejemplo, en casos donde la ciudadanía prioriza, o decide proyectos para su comunidad, los gobiernos deben tener suficiente capacidad administrativa, pero especialmente, se debe contar con los recursos financieros para financiar y ejecutar dichos proyectos (Speer, 2012 en Montecinos y Contreras, 2019). Asimismo, si no se dispone de información de calidad tanto de forma como de fondo sobre el proceso, incide en el éxito o fracaso del mismo. (Checa et al, 2011).

La *sociedad civil* de acuerdo a Montecinos y Contreras (2019), sería un factor determinante para la participación, considerando el contexto actual donde predominaría la desafección política, el escepticismo e incluso la hostilidad hacia la política (Ferreira et al, 2012). De esta manera los autores subrayan en que para el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. Considerado por Guo y Neshkova (2012 en Montecinos y Contreras 2019) y tomando como ejemplo los presupuestos participativos, señalan que “la participación más amplia en el presupuesto participativo ha sido limitada debido a la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el proceso”. Así mismo, Montecinos (2014) demuestra que en los casos que podrían denominarse exitosos de presupuesto participativo, la sociedad civil ha jugado un rol relevante caracterizándose por estar empoderada, informada y formulando las reglas del juego junto al gobierno local. El efecto de la educación también estudiado por Hooghe y Quintelier, (2014), demostraría que un nivel de educación más alto tiene un impacto positivo en la participación ciudadana.

Finalmente, y en su estudio sobre las variables que influirían en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, Montecinos y Contreras (2019), analizan los *factores de costo u oportunidad*, que, a diferencia de los factores considerados anteriormente cuya variabilidad explicarían el éxito o el fracaso de los procesos participativos, su mera existencia bastaría para facilitar u obstaculizar la participación ciudadana. En cuanto a los factores de costo, los autores insisten en dos: a) Gasto monetario que implica al participante tomar parte de una iniciativa de participación ciudadana; y, b) Tiempo que debe dedicar el participante al espacio de participación. De esta manera los autores señalan que el interés de los representantes ciudadanos en la participación depende de los costos que implica participar, por ejemplo, en el costo del transporte (Speer, 2012 en Montecinos y Contreras 2019).

4. Participación y presupuesto participativo

Desde mediados de la década del 90, y sobre todo a comienzos de la del 2000, se fue intensificado la investigación sobre el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Font, 2001; Subirats, 2005; Fishkin, 1995; Garretón, 2004; Navarro, 2008) y, en particular, sobre el desarrollo y bondades de una de sus principales innovaciones, como es el presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006 y 2007; Nylén 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Schak, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Sousa, 1998; Rendón, 2004, en Montecinos, 2009). Es así como

esta atención a la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, representaría quizás el principal síntoma político y social que fundamenta la existencia de un cuestionamiento sustantivo hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos, cuestión que promueve el pensar y buscar nuevas alternativas que lo mejoren, perfeccionen o profundicen (Montecinos, 2009).

De acuerdo a Pineda, (2001) el estudio de la participación ciudadana en el presupuesto público a nivel local puede realizarse encuadrándolo tanto en el marco teórico de la Ciencia Política como de la Ciencia Económica. Es así como el presupuesto participativo, reflejaría de manera fidedigna, las prioridades económicas y sociales del gobierno y que traduce las políticas y los compromisos gubernamentales a decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados (Nebot, 2001). De esta manera, el presupuesto participativo, sería una herramienta concreta mediante la cual los gobiernos definen planes de acción y programas que deben estar enfocados a hacer frente a las necesidades de los ciudadanos (Goldsmith, 2000). Sería a través del presupuesto participativo, que los ciudadanos podrían controlar la forma en que el gobierno administra los recursos públicos, obligando a una reflexión sobre el papel que corresponde desempeñar a quienes financian y deben beneficiarse del gasto público (Nebot, 2001).

Por su parte, Nylen (2003) y Abascal (2004) señalan que la experiencia del presupuesto participativo, sería entonces una respuesta políticamente relevante a la crisis de representación política en las actuales democracias, no sustituyendo necesariamente los mecanismos de la democracia representativa, como los con consejos o los representantes de la sociedad civil reconocidos por la estructura jurídica de cada país, sino que complementando la convivencia de formas propias de cada una de ellas (Montecinos, 2009). Con todo, habría un debate en la literatura especializada, en cuanto si los presupuestos participativos son instrumentos que ocupan un vacío de la democracia representativa, son un elemento central de una democracia participativa, o representan una forma de democracia participativa de proximidad reducida al espacio del barrio (Cabannes, 2005).

En términos prácticos, sin embargo, observamos la aplicación del presupuesto participativo en diversos países, siendo el más conocido y estudiado el del el Orçamento Participativo de Brasil y en concreto su aplicación en la ciudad de Porto Alegre (Montecinos, 2009). El caso de Porto Alegre supuso la creación de un proceso, que permitía por primera vez participar a la ciudadanía dando su opinión sobre la aplicación de los fondos públicos y controlando las rendiciones de cuentas en los períodos posteriores a la gestión del período presupuestario Goldfrank (2006 en Montecinos 2009). Considerado por el mismo Goldfrank (2006) sin embargo y para el contexto latinoamericano, con excepción de Brasil, el presupuesto participativo que funciona en los países de la región, tiende a ser de tipo más consultivo y sin la profundidad que ha tenido en Brasil. Es así como los casos de Perú, Ecuador y Chile por ejemplo, serían ejemplos de países donde no habría regularidad en el funcionamiento de los presupuesto participativo, observándose en dichos países, ciertas características que hacen pensar que la variable más influyente para tener un modelo con un estilo más deliberativo -por lo menos a escala local-, termina siendo la voluntad política de los alcaldes y la competencia de los equipos técnicos, y no necesariamente una ley nacional o un estilo de descentralización que promueva el presupuesto participativo (Montecinos, 2006; Shack, 2005 en Montecinos, 2009)

5. Presupuesto participativo en Chile

Mencionado anteriormente, la participación ciudadana, como ingrediente fundamental de una gestión pública democrática, aparece en Chile a comienzos de los años noventa como componente esencial de la descentralización y la modernización del Estado. Dicho proceso, se habría impulsado con el propósito de alcanzar dos objetivos fundamentales: hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa (Waissbluth, e Inostroza 2005; Comité Interministerial, 2000).

Sin embargo, habría bastante consenso, en que el fortalecimiento democrático, entendido como “un estilo de gestión participativo que implique consulta, control y fiscalización ciudadanía sobre la gestión municipal”, todavía es muy incipiente en el caso chileno y no registraría mayores avances sustantivos (Delamaza et al, 2004; Subdere, 2004; Márquez et al., 2001; Huerta et al., 2000; Montecinos, 2009).

Según Pagliai y Montecinos (2006), el aspecto más débil para el caso chileno se referiría a la concepción de participación, es decir, “el ser parte de un acto donde los sujetos se involucran en las decisiones sobre qué y cómo hacer de un problema una solución pública”. Es así como el nivel Comunal de la participación en nuestro país se expresaría generalmente de manera instrumental por dos vías. Por un lado, a través del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) –principal instrumento de planificación municipal– donde a través de los llamados “diagnósticos participativos”, se promueve un tipo de participación donde el ciudadano es consultado, pero sólo para intervenir en un momento determinado de la política pública (generalmente en la etapa de diagnóstico y en la forma de consulta) y no de manera activa en todo el proceso, incluyendo el control y seguimiento

de política pública local (Pagliai y Montecinos, 2006). Por otra parte, observaríamos para el caso chileno, la promoción de parte del municipio, de una organización de los vecinos de las comunas, en razón de objetivos específicos y por problemas o demandas puntuales, tales como el agua potable, la pavimentación participativa o la obtención de la vivienda. De esta manera y mencionado por estos autores, aun cuando este tipo de situaciones constituyen en prácticas de participación, son procesos que no trascienden más allá de la resolución de problemas puntuales, puesto que una vez conseguido el objetivo la organización se diluye y desaparece (Pagliai y Montecinos, 2006).

Sin perjuicio de lo anterior, es posible observar desde principios de los 2000, experiencias de presupuestos participativos, procesos que fueron impulsados sin incentivos del gobierno central y que hacen presumir que a través de instrumento de planificación se están abriendo nuevos espacios de participación en la gestión local chilena (Montecinos, 2006). Considerado por Montecinos y Contreras, (2022) entre el año 2001 y el 2018 han sido 53 municipios los que han implementado en alguna ocasión el PP. Lo que en relación con el total de municipalidades del país (345), equivale al 15,3%; de estos 53 municipios. Mencionado por Aedo, (2014), la mayoría de estas experiencias, no contarían con más de cuatro años de existencia. De acuerdo con la investigación realizada por este autor, al año 2014, solo en cuatro comunas se habrían replicado por más de cinco años consecutivos los PP y conservaban su vigencia; es decir, se habían prolongado por más de una gestión gubernamental (que equivale a cuatro años). La discontinuidad de los otros casos se explicaría por diversos motivos; vinculados a cambio de gobierno, falta de recursos o por desacuerdos al interior del aparato administrativo del municipio (Aedo, 2014).

De esta manera, a 20 años del surgimiento de este mecanismo en la gestión municipal en Chile, el balance ofrece resultados poco auspiciosos en términos cuantitativos y cualitativos. Los municipios que habrían implementado presupuestos participativos en Chile corresponderían mayoritariamente a comunas urbanas, con un desarrollo alto-medio, con capacidad financiera para destinar recursos y financiar proyectos, pero sin impacto significativo en la comunidad. La evidencia indicaría entonces que, para el caso chileno, este instrumento no se transformó en un complemento para la democracia representativa local (Montecinos y Contreras, 2022).

Desde un punto de vista académico, y a diferencia de la que existe para América Latina, habría aun escasa literatura sobre presupuestos participativos en Chile. Por un lado, identificamos discusiones teóricas en trabajos como los que ofrece Montecinos (2006, 2009 y 2011), Pagliai y Montecinos (2006), (Montecinos y Contreras, 2019 y 2022) y Castillo (2009). Del mismo modo, habría estudios de casos de presupuestos participativos en las investigaciones que entregan Delamaza y Ochsenius (2010), Castillo y Villavicencio (2005) y Castillo (2009), entre otros. Los trabajos anteriores están también en línea con las investigaciones de con dos Goldfrank (2012), quien compara casos de América Latina, en los que incluye experiencias chilenas, basándose en los antecedentes entregados por Montecinos en sus diversos trabajos; y el de Paño (2014), que desarrolla una visión panorámica y crítica de las experiencias chilenas, a partir de los estudios anteriores. Finalmente, encontramos la investigación de Soto, Olivera y Montecinos (2016), quien estudia los presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social.

Pese a su limitación, las investigaciones anteriores sobre presupuestos participativos, habrían identificado al menos tres elementos claves. Por una parte, habría evidencia de la poca sustentabilidad de los presupuestos participativos, es decir que se mantengan en el tiempo, sería voluble a los cambios gubernamentales. Así mismo, comparativamente con experiencias internacionales, particularmente en Latinoamérica, los recursos disponibles para los procesos de deliberación en Chile serían escasos. Por otra parte, y desde un punto de vista institucional, en la experiencia chilena se observa la inexistencia de una ley nacional, así como una relativa influencia del modelo centralista que cateteriza Chile (Aedo, 2014).

6. Metodología

La investigación sigue un enfoque descriptivo y exploratorio (Becker et.al, 2009; Wendler, 2012). Lo anterior se justifica en razón de la escases de investigaciones anteriores disponibles en este ámbito (Hox y De Jong-Gierveld, 1990) particularmente en el contexto chileno. Se utiliza a su vez, un diseño de investigación de caso único (Yin, 2014), donde se analiza un caso excepcional para explorar la justificación empírica de las proposiciones derivadas de la revisión de la literatura. Se considera que un diseño de este tipo ofrece evidencia convincente de la justificación, así como la posibilidad de replicación teórica en futuras investigaciones. En general, los casos individuales proporcionan varias ventajas. Permiten a los investigadores examinar un fenómeno previamente inobservable longitudinalmente y en un nivel de detalle, lo que no sería factible usando múltiples casos (Ozcan, et.al., 2017). De esta manera, la selección del caso sigue un criterio ejemplar típico, es decir, se trataría de un caso paradigmático que cumple con un criterio de excepcionalidad, pero donde se ha

detectado también ciertas limitaciones que intentan ser explicadas (Hox y De Jong-Gierveld, 1990). Es así como este estudio de caso reporta la formulación, planificación, desarrollo y resultado de un proceso de presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel, ubicada en el sector poniente del área metropolitana de Santiago de Chile. Señalado por Montecinos (2009), los enfoques investigativos basados en metodologías cualitativas y enfoques exploratorios para el estudio de presupuestos participativos, como el desarrollado en esta investigación (Meijer, et. al, 2009; Brodie, et. al, 2011) resultan, por lo general, más fructíferos que los análisis de tipo cuantitativo y estadístico (Ganuza y Francés, 2008) para entender las dimensiones y dinámicas propias de estas formas de participación (Montecinos, 2009). Los datos han sido recopilados a través de antecedentes y documentos formales del municipio, documentos del presupuesto participativo construidos y sistematizados especialmente por el municipio, información de la página web, así como observaciones directas del proceso. Las observaciones longitudinales directas, son una fuente importante de datos en la investigación de un solo caso, ya que permiten observar procesos sociales y de comportamiento complejos que se desarrollan en tiempo real (Yin, 2014).

En cuanto a la estrategia de análisis de datos, se utilizó el enfoque de historia de caso en profundidad, que es una forma de organizar una gran cantidad de datos de forma descriptiva (Eisenhardt, 1989). Lo anterior para el caso estudiado, se refleja en la descripción detallada de manera cronológica del presupuesto participativo implementado entre el 8 de agosto y el 4 de septiembre de 2022 en el municipio de Pudahuel. Se utiliza además una estrategia analítica de construcción de explicaciones para mejorar la robustez de las proposiciones generadas deductivamente con los hallazgos del caso (Yin, 2014). Por lo tanto, la deducción y la inducción se combinan en el análisis, como aconseja la literatura especializada para diseños de investigación de caso únicos (por ejemplo, Miles et al., 2013).

La investigación reporta, la implementación de ocho jornadas de trabajo para seis diversos grupos socio-territoriales de la comuna. Para estos fines, la Municipalidad de Pudahuel adquirió además una licencia para el uso y administración de una plataforma digital dedicada a la democracia digital. En cuanto a la operacionalización del proceso participativo diseñado por el municipio y sistematizado en este artículo, se aplicaron dos estrategias de participación durante el proceso, la primera correspondió a una consulta universal, virtual, a través de una plataforma web. La segunda estrategia, dirigida a seis grupos de especial protección, dadas sus condiciones de vulnerabilidad social o territorial (ver figura 1).

Figura 1. Operacionalización del proceso de planificación presupuestaria de la Comuna de Pudahuel 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al proceso diseñado por el Municipio.

Durante las jornadas de participación con los grupos de interés individualizados, el municipio consideró técnicas de recolección de datos primarios a través de *observación no participante* bajo la figura de un secretario o actuario, en tanto, se aplicó el método de Matriz Reflexiva definiendo subgrupos de trabajo de entre 5 y 10 participantes (ver tabla 1).

Tabla 1. Matriz reflexiva.

| MATRIZ REFLEXIVA GRUPO: | | ASPECTOS | | | | | | | |
|--|--|-----------|---------|----------|------------|-------|------|-------------|--------|
| | | QUÉ HACER | POR QUÉ | PARA QUÉ | PARA QUIÉN | DÓNDE | CÓMO | CON QUIÉNES | CUÁNDO |
| P R O P U E S T A S | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

Fuente: I. M. Pudahuel.

La matriz reflexiva tenía por objeto invitar a los asistentes, ordenados en subgrupos, a priorizar las materias de gasto e inversión entre nueve ámbitos preestablecidos, los cuales se detallan a continuación.

- 1) Medio ambiente y sustentabilidad
- 2) Arte, cultura y educación comunitaria
- 3) Deporte
- 4) Seguridad integral y comunitaria
- 5) Equipamiento comunitario
- 6) Espacio público y áreas verdes
- 7) Movilidad humana y vehicular
- 8) Salud primaria
- 9) Ayuda social /asistencial.

Para realizar la priorización, los subgrupos acordaron la materia de mayor interés para la inversión y gasto municipal. Donde no hubo acuerdo se realizó un proceso de “negociación”, en base a argumentos, en el caso de no existir consenso, los participantes procedieron a votar y priorizar un máximo de dos ámbitos, en caso de empate. Posteriormente, en base a él o los ámbitos priorizados, los subgrupos completaron la Matriz Reflexiva, generando propuestas de gasto e inversión referentes a la materia seleccionada. Para ello, los facilitadores de cada grupo apoyaron con preguntas que orientaron, tanto las medidas en particular como también, sobre cuál debía ser la red interinstitucional con quienes se debe articular la implementación de dichas acciones, cuál sería la población objetivo potencialmente beneficiada con la medida. Adicionalmente, los subgrupos realizaron una planificación temporal de las ideas de proyectos propuestas definiendo el “cuándo” deberían ser implementadas.

En lo que respecta a la plataforma virtual, este medio buscó garantizar la universalidad del proceso de consulta. Los contenidos fueron publicados a través del sitio participa.mpudahuel.cl, vinculado a su vez al sitio web oficial del municipio: www.mpudahuel.cl. Los contenidos consultados se presentaron a través de una encuesta de respuestas cerradas, mediante un formulario dinámico.

Este proceso participativo tuvo como objetivo, priorizar los ámbitos de inversión y gasto municipal, a su vez, se buscaba la proximidad del municipio con las y los habitantes de la comuna, contemplado de esta manera mecanismos informativos y educativos que para acercar a la población comunal a ámbitos tales como; *qué es un presupuesto municipal, cuál es su ciclo de vida, qué normas lo rigen, cuáles son sus implicancias prácticas, los alcances y limitaciones que posee como instrumento público de planificación*. La difusión del material y los dispositivos educativos se materializaron en tres niveles:

- a) A través de la campaña de difusión del municipio y convocatoria del proceso participativo por medio de papelería, distribuida en puntos de reunión como ferias libres y persas, además de actividades municipales como ferias de servicio, actividades de programas comunitarios y otras.
- b) Por medio del instrumento de participación virtual, mediante cápsulas audiovisuales y material gráfico distribuido por el municipio.

- c) En las jornadas de participación de grupos de interés, donde se efectuó una breve exposición con apoyo gráfico, sobre la construcción y ejecución de un presupuesto municipal.

7. Resultados

Estrategia digital

Entre el 8 de agosto y el 4 de septiembre de 2022 se apertura el proceso de consulta abierta a través del sitio Participa Pudahuel¹. Tal como se aprecia en la figura 3, el proceso de consulta se desarrolla en dos modalidades paralelas y complementarias de participación:

- 1) A) Consulta vía formulario con alternativas cerradas
- 2) B) Iniciativas comunitarias de proyectos: “¿Tienes una Idea?”

Figura 2. Estrategia digital.

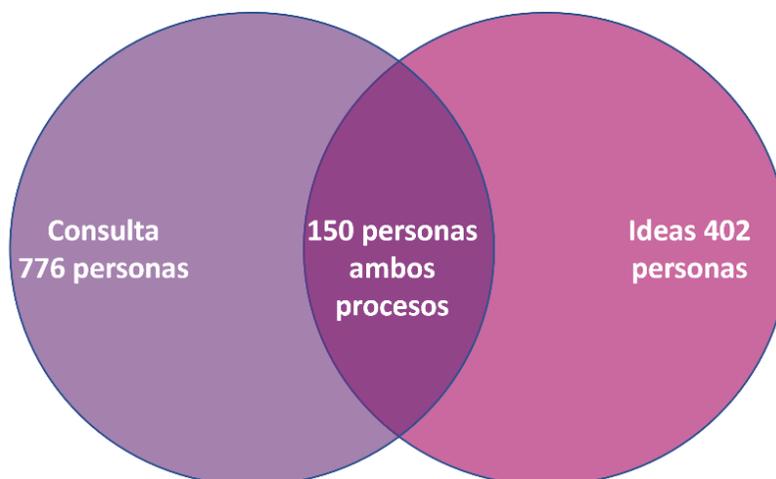


Fuente: I. M. Pudahuel.

Se identifican un total de 2.399 registros de usuarios, es decir, usuarios que ingresaron con nombre, teléfono y/o RUN al sitio participa.mpudahuel.cl, en tanto, el sitio registró un total de 3.566 visitantes y 7.550 sesiones iniciadas. Entre quienes respondieron satisfactoriamente la encuesta se contabilizó un total de 776 personas, mientras, quienes participaron de la modalidad *¿Tienes una idea?* Se reporta un total de 402 participantes. Tal como se aprecia en la figura 3, hubo un total de 150 personas participaron en la consulta a través del formulario y en la modalidad *¿Tienes una idea?* Espacio virtual abierto de iniciativas comunitaria de proyectos.

¹ participa.mpudahuel.cl

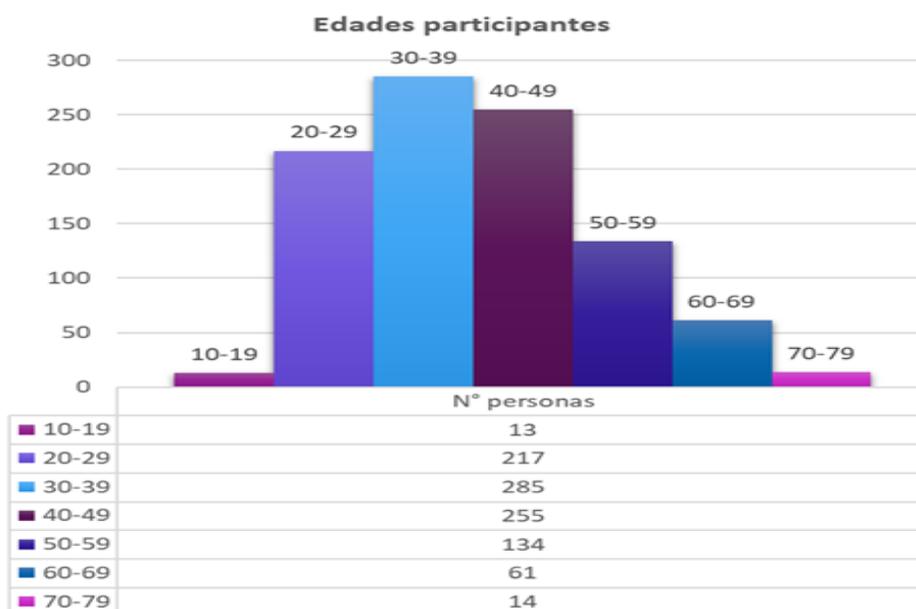
Figura 4. Interacciones de usuarios/as.



Fuente: I. M. Pudahuel.

Del total de usuarios registrados, el 91% declaró identificación con algún género. De aquel universo, 61,6% de las participantes corresponden al género femenino, 37,4% se identificaron con el género masculino, en tanto 1% de las personas eligieron la opción *Otros géneros*. Respecto a los rangos etarios el 100% de las personas registradas entregó información sobre su edad. Siendo el gran volumen de personas registradas pertenecientes a grupos entre los 20 y los 59 años. Con menor convocatoria, se encuentran las personas entre 10 y 19 años y las personas de 60 años y más (ver gráfico 1). Respecto a la procedencia de las personas registradas en el proceso de consulta, un 86,3% corresponde a habitantes de la comuna de Pudahuel, mientras que un 12,2% está representado por personas que trabajan en la Comuna pero que viven en otra comuna. En tanto, 1,5% de los participantes son estudiantes en establecimientos educativos de Pudahuel. Sobre a la localización de las personas registradas en participa.mpudahuel.cl, un 47,3% corresponde a habitantes, trabajadoras, trabajadores, o estudiantes de la zona norte de la comuna, un 44,6% provienen de la zona sur de la comuna, mientras un 8,1 de los registros declaran pertenecer a Pudahuel rural.

Gráfico 1. Rangos etarios de las personas registradas.



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

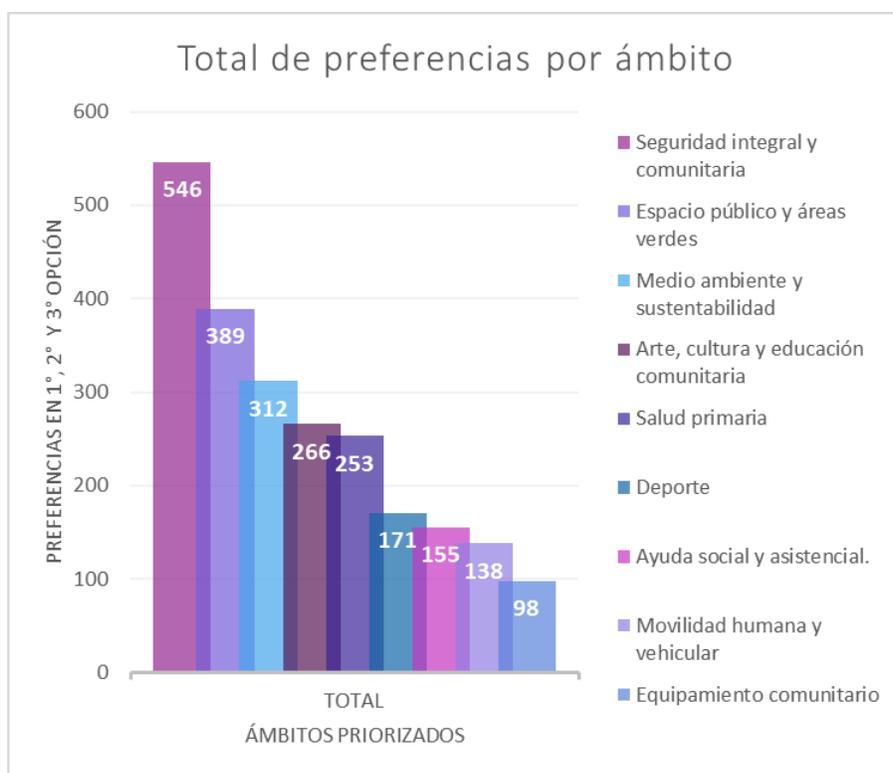
Consulta mediante formulario de alternativas cerradas

Esta consulta solicitó a los participantes definir 3 ámbitos prioritarios para la inversión y el gasto del presupuesto municipal del año siguiente, en orden decreciente de importancia. A mayor abundamiento, cada participante realizó tres votos:

- Prioridad en primera opción
- Prioridad en segunda opción
- Prioridad en tercera opción

Como se observa en el gráfico 2, de los 776 participantes de la consulta realizada a través de encuesta, el total de preferencias o votos emitidos fue de 2328, es decir: 3 votos por persona, distribuidos en los 9 ámbitos consultados. Respecto a los resultados emanados desde el proceso de consulta virtual, cabe destacar que, predominan entre las opciones de la comunidad los ámbitos de *Seguridad integral y comunitaria*, *Espacio Público y áreas verdes*, *Medio Ambiente y sustentabilidad*, ocupando de forma acumulada un 53,57% de las preferencias respecto al total de votos. En tanto los otros 6 ámbitos agregados sumaron un 46,43% del total de las preferencias.

Gráfico 2. Votos por ámbito de inversión y gasto municipal 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

Respecto a las preferencias desagregadas por orden de opción y ámbito de inversión y gasto para el presupuesto 2023 se observa, que *Seguridad integral y comunitaria*, *Espacio público y áreas verdes*, *Medio Ambiente y sustentabilidad*, ocupan las primeras preferencias en opción 1, opción 2 y opción 3. *Seguridad integral y comunitaria* es el ámbito más priorizado en opción 1 y opción 2, pasando a segundo lugar de votos para las personas que consideraron este lineamiento en la opción n°3 de las prioridades de gasto e inversión 2023. *Espacio público y áreas verdes* es el ámbito que ocupa el segundo lugar en votos referentes a la opción 1 y opción 2, sin embargo, es el ámbito más votado como opción 3, con 141 preferencias. *Medio Ambiente y sustentabilidad* ocupa el tercer lugar de votos como opción 1, 2 y 3 de los participantes en la consulta virtual.

Respecto a los ámbitos menos prioritarios para la comunidad, *Arte, Cultura y Educación comunitaria* se ubica en cuarto lugar de votación tanto en opción 1 como en opción 3 y baja al quinto lugar de preferencias en la opción 2. *Deporte*, *Equipamiento comunitario*, *Movilidad humana y vehicular*, *Salud primaria*, *Ayuda social y asistencial*,

ocupan del quinto puesto hacia abajo en todas las opciones, con la salvedad de *Salud primaria* que ocupa el cuarto lugar de las preferencias como segunda prioridad u opción para la comunidad.

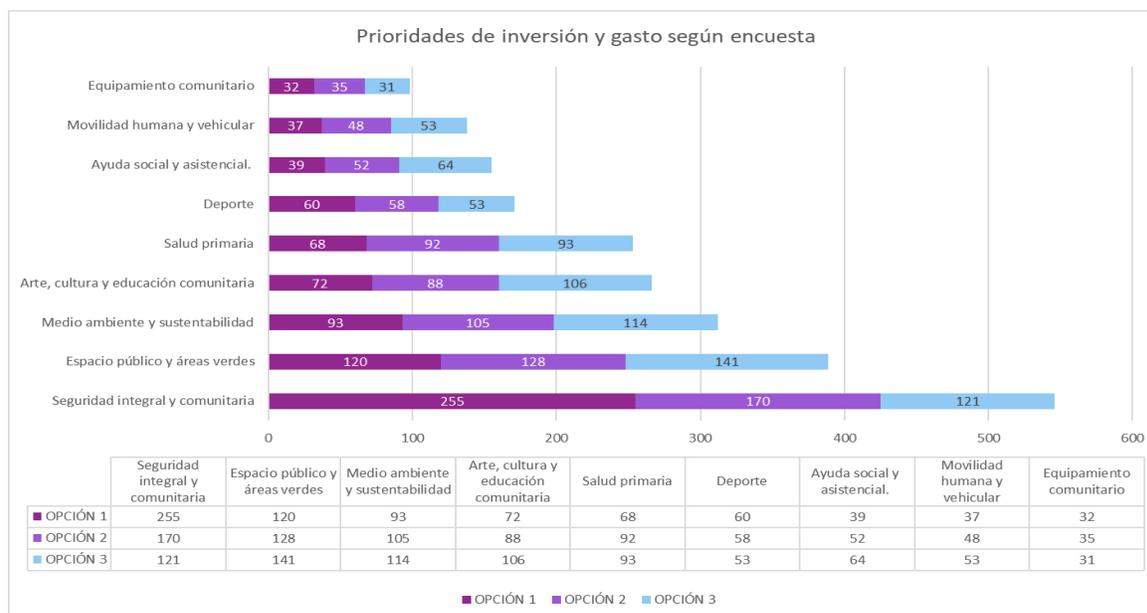
En el marco de la consulta virtual realizada por el municipio, la comunidad compuesta por personas que habitan, trabajan y/o estudian en Pudahuel, entregaron valiosa información a través de la priorización de ámbitos de inversión y gasto 2023. Se solicitó, adicionalmente, seleccionar las iniciativas de programas y proyectos más relevantes a través de alternativas cerradas dispuestas en el mismo formulario web. En la tabla 2, se presentan las opciones preferidas por las y los participantes de la encuesta virtual. En este caso, se seleccionó 3 iniciativas de programas y proyectos por cada uno de los ámbitos priorizados. En el gráfico 3, se muestra a su vez una síntesis de consulta virtual y los ámbitos priorizados de inversión y gasto 2023.

Tabla 2. Iniciativas de programas y proyectos según ámbitos prioritarios.

| Ámbitos priorizados | Iniciativas más votadas en programas y proyectos | N° |
|----------------------------------|---|----|
| Medio Ambiente y sustentabilidad | Educación ambiental | 16 |
| | Erradicación de microbasurales | 29 |
| | Proyectos de innovación en energías limpias | 27 |
| Seguridad integral y comunitaria | Cámaras de seguridad | 89 |
| | Iluminación de calles y avenidas | 62 |
| | Programas de intervención barrial para el fortalecimiento comunitario | 53 |
| Espacio Públicos y Áreas Verdes | Mejoramiento de ferias libres y persa | 15 |
| | Mejoramiento de veredas | 35 |
| | Plazas deportivas | 51 |

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio).

Gráfico 3. Síntesis de consulta virtual. Ámbitos priorizados de inversión y gasto 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

Iniciativas comunitarias de proyectos: ¿Tienes una idea?

La segunda parte de la Estrategia digital de participación corresponde a la recepción de iniciativas comunitarias en de lo que se denominó *¿Tienes una idea?*

En esta modalidad, tal como se presentó en párrafos anteriores, participó un total de 402 personas en tres formatos complementarios:

- 1) Presentaron ideas de proyectos y programas
- 2) Votaron por las iniciativas propias o publicadas por otras personas
- 3) Comentaron las ideas propias o presentadas por otras personas

En cifras, 68 personas correspondientes al 17% de los participantes en *¿Tienes una idea?* Fueron quienes presentaron una o más ideas de proyectos. 211 participantes, equivalentes al 52% de las participantes, votaron en apoyo a las iniciativas. La forma de voto en este modo equivale a un “me gusta”, tal como se usa en redes sociales. En tanto, las personas que comentaron las iniciativas representan un 5% de los participantes. Quienes comentaron y a su vez votaron, representan un 11% de participación. A su vez, quienes comentaron, votaron y presentaron ideas (participaron en los 3 formatos) fueron un 4% del total de participantes en *¿Tienes una idea?* (ver tabla 3).

Tabla 3. Participación iniciativas comunitarias *¿Tienes una idea?*.

| Acción | N° personas | % |
|---|-------------|-----|
| Presentaron ideas | 68 | 17% |
| votaron | 211 | 52% |
| comentaron | 19 | 5% |
| Presentaron ideas y votaron | 36 | 9% |
| Presentaron ideas y comentaron | 9 | 2% |
| Presentaron ideas, comentaron y votaron | 15 | 4% |
| Comentaron y votaron | 44 | 11% |

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

Como se observa en la tabla 4, entre las ideas de programas y proyectos presentadas, las temáticas más recurrentes, según la asociación de palabras en dos y tres grupos, donde las referencias más reiteradas dicen relación con *espacio público, áreas verdes, cuidado del medio ambiente, tenencia responsable de macotas, cuidado de personas mayores, vialidad y conectividad* (Av. Claudio Arrau y Ruta 68).

Tabla 4. Las temáticas más recurrentes, según la asociación de palabras.

| Asociación | Temática | Menciones |
|-------------------------|------------------------|-----------|
| Dos grupos de palabras | Áreas verdes | 42 |
| | Pudahuel Sur | 18 |
| | Claudio Arrau | 17 |
| | Adultos mayores | 13 |
| | Ruta 68 | 11 |
| | Tenencia responsable | 10 |
| | Espacios públicos | 10 |
| Tres grupos de palabras | Mejoramiento de Calles | 9 |

| | | |
|--|---------------------------|---|
| | Responsable de mascotas | 6 |
| | Puntos de reciclaje | 5 |
| | Calles y veredas | 4 |
| | Personas con discapacidad | 4 |

(Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio)

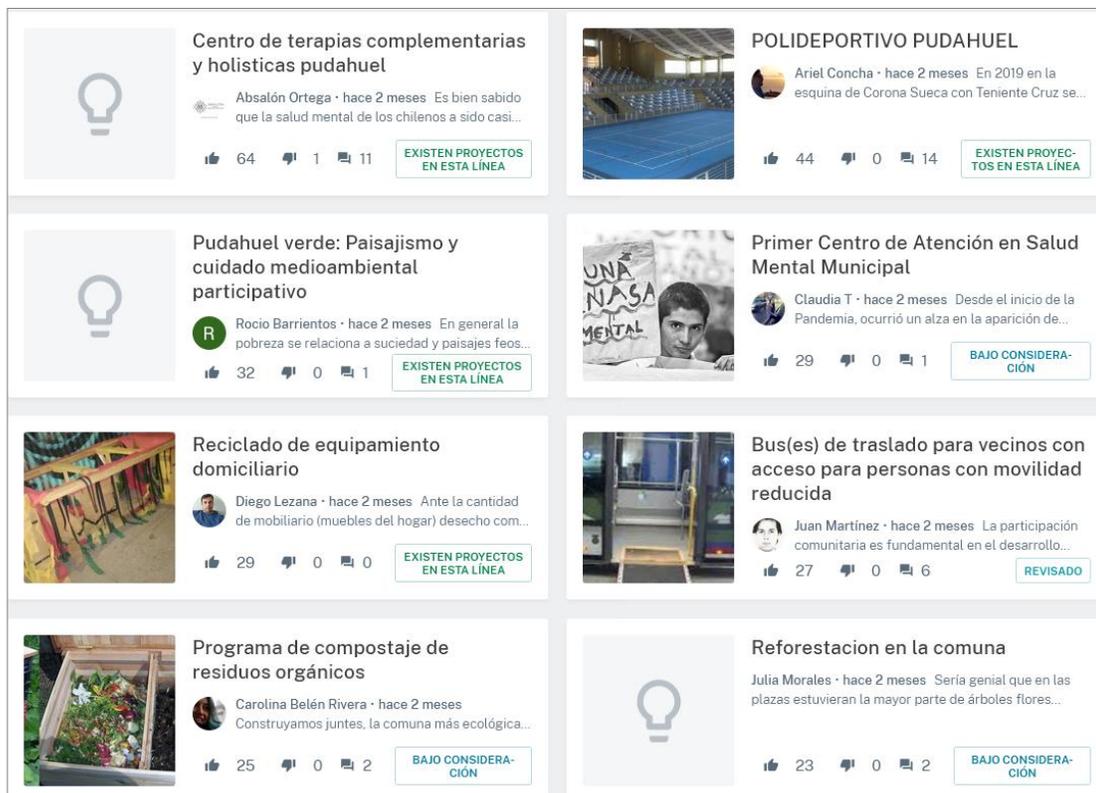
Se presentaron un total de 157 ideas, de ellas, las que concitaron mayor adhesión por parte de las y los participantes en esta modalidad, fueron referidas a temáticas de *equipamiento deportivo, salud mental, medio ambiente, reforestación, transporte de personas, reciclaje y compostaje de residuos orgánicos*. A continuación en la tabla 5 y figura 5, se individualizan las 8 iniciativas de proyectos con mayor cantidad de apoyo expresado en “me gusta” dentro de la modalidad *¿Tienes una idea?*

Tabla 5. Las temáticas más recurrentes, según la asociación de palabras.

| Ubicación según apoyo | Iniciativa | “Me gusta” | Comentarios |
|-----------------------|--|------------|-------------|
| 1 | “Centro de terapias complementarias y holísticas Pudahuel” | 64 | 11 |
| 2 | “Polideportivo Pudahuel” | 44 | 14 |
| 3 | “Pudahuel verde: Paisajismo y cuidado medioambiental participativo” | 32 | 1 |
| 4 | “Primer Centro de Atención en Salud Mental En Salud Mental Municipal” | 29 | 1 |
| 5 | “Reciclado de equipamiento domiciliario” | 29 | 0 |
| 6 | “Bus(es) de traslado para vecinos con acceso para personas con movilidad reducida” | 27 | 6 |
| 7 | “Programa de compostaje de residuos orgánicos” | 25 | 2 |
| 8 | “Reforestación en la comuna” | 23 | 2 |

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

Figura 5. Iniciativas de proyectos y programas más votadas en ¿Tienes una Idea?.



Fuente: Elaboración propia. Fuente: I. M. Pudahuel.

De los ocho proyectos acá presentados, el “Polideportivo Pudahuel” se encuentra ingresado (2022) al Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a la espera de ser calificado favorablemente para luego, financiar su ejecución a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, aprobación mediante del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Así mismo, se encuentran en formulación proyectos simultáneos en materia de arborización comunal, paisajismo y piloto de compostaje en residuos orgánicos de ferias libres, este último cuenta con financiamiento en el Proyecto de Presupuesto Municipal 2023, sujeto a aprobación del Concejo Municipal.

En materia de salud mental, es preciso señalar que Pudahuel realiza las atenciones de este tipo a través del COSAM municipal (salud primaria), dependiente de la Dirección de Salud de la Corporación Municipal de Desarrollo de Pudahuel CODEP, ubicado en Pudahuel norte. Por otra parte, siendo evidente el déficit de prestaciones en relación con la demanda, el municipio de Pudahuel subvenciona el funcionamiento de la Corporación de Desarrollo de Salud Mental, que brinda atención principalmente a las habitantes de la zona sur de la comuna. Durante el año 2022 se transfirió a CODESAM una subvención municipal por 270 millones de pesos, cifra que se encuentra también considerada en el Proyecto de Presupuesto Municipal 2023.

Estrategia grupos de especial protección

Entre el 23 de julio y el 27 de agosto de 2022 la municipalidad de Pudahuel implementó lo que se denominó Planificación Presupuestaria Participativa 2023 dedicada a grupos de especial protección presentes en la comuna. Como se indica la tabla 6 se realizaron un total de ocho jornadas de trabajo con seis *grupos de especial protección*, en adelante GEP. Estas consideraron también una heterogeneidad espacial, incluyendo: Pudahuel norte, Pudahuel sur y Pudahuel rural. Todas las jornadas fueron realizadas en distintos edificios municipales, sedes comunitarias y un colegio público, dependiente del Servicio Local de Educación Las Barrancas en el sector rural de la comuna.

Tabla 6. Jornadas de trabajo presencial. Grupos de especial protección.

| N° de jornadas | Grupo de especial protección | Fecha de realización | Lugar |
|----------------|---|----------------------|--------------------------------|
| 1 | Pueblos originarios | 23 julio | Pudahuel sur. |
| 2 | Habitantes del sector rural de Pudahuel | 30 julio | Noviciado Campo Alegre |
| 1 | Personas en situación de discapacidad | 5 agosto | Pudahuel norte. |
| 2 | Personas Mayores | 13 agosto | Pudahuel norte Pudahuel Sur |
| 1 | Mujeres | 20 agosto | Pudahuel sur |
| 1 | Niños, niñas y adolescentes | 27 agosto | Pudahuel norte |

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

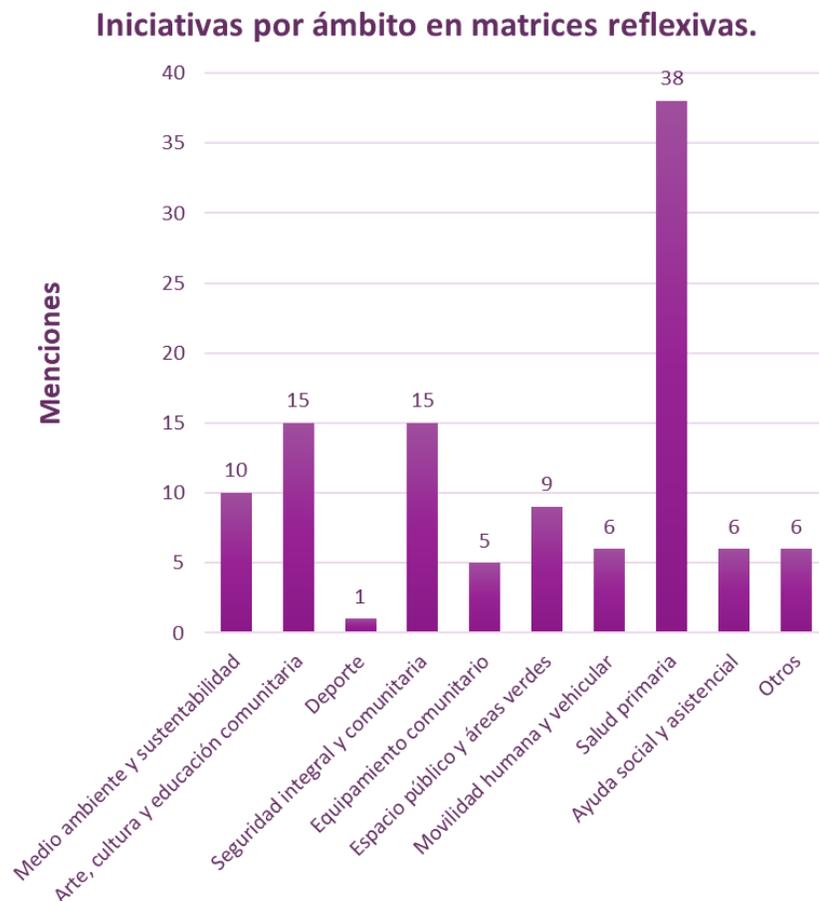
En el transcurso de las ocho jornadas de participación con los referidos grupos, se registró un total de 239 participantes. La jornada más concurrida fue la dedicada a Mujeres con 72 registros, seguida de la jornada que convocó a Personas en situación de discapacidad con 65 registros, más baja estuvo la convocatoria a Personas mayores (43), Niños, niñas y adolescentes (20), Habitantes del sector rural (20) y Pueblos originarios (19). Es importante resaltar que existe relativa discordancia entre los ámbitos priorizados por la comunidad convocada en la Estrategia dedicada a GEP y la comunidad participante en la Estrategia digital.

Entre los y las participantes pertenecientes a GEP, el ámbito más reiterado en las iniciativas e ideas plasmadas en las 31 matrices reflexivas corresponde a *Salud primaria* con 38 menciones, seguido de *Arte, cultura y educación comunitaria* y *Seguridad integral y comunitaria* con 15 referencias cada una. Entre los ámbitos menos recurrentes de las iniciativas y necesidades expresadas en las matrices reflexivas emanadas por las mesas de trabajo, se encuentra: *Medio ambiente y sustentabilidad* (10); *Espacio público y áreas verdes* (9); *Movilidad humana y vehicular* (6); *Ayuda social y asistencial* (6); *Otros*² (6); *Equipamiento comunitario* (5); finalmente *Deporte*, con 1 referencia.

El único ámbito priorizado dentro de los tres primeros lugares, en ambas estrategias de participación corresponde a *Seguridad Integral y comunitaria*. Bien es sabido que el control de la seguridad y el orden público es competencia del nivel central en Chile, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Si bien el Estado ha generado mecanismos para la transferencia de recursos al nivel local, destinados a la prevención del delito, es creciente la demanda de la sociedad civil sobre el papel -protagónico- que deberían asumir los municipios en la colaboración activa para el desarrollo de entornos más seguros y amigables para el libre tránsito y ocupación del espacio público (ver gráfico 4)

² Se denomina "Otros" a aquellas iniciativas de proyectos, ideas o necesidades expresadas por la comunidad en las matrices reflexivas, que no resultan estandarizables entre los 9 ámbitos preestablecidos.

Gráfico 4. Total iniciativas por ámbito de inversión y gasto. Matrices reflexivas - Jornadas grupos de especial Protección.



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

Cabe destacar que, los grupos con mayor concurrencia a las jornadas participativas, correspondientes a *Mujeres*, *Personas en situación de discapacidad* y *Personas Mayores*, son a su vez los grupos que levantaron mayor número de iniciativas, problemáticas y demandas en torno al ámbito Salud primaria. A su vez, *Seguridad integral y comunitaria* es el tercer ámbito más priorizado por la comunidad consultada entre los GEP y corresponde al único ámbito transversalmente priorizado en las jornadas de participación. Vale decir, en todas las jornadas de participación de GEP una o más matrices reflexivas contiene iniciativas en esta materia. Se observa concordancia en los ámbitos menos priorizados, tanto en la consulta virtual como en los resultados obtenidos de las jornadas dedicadas a GEP. Siendo *Deporte*, *Ayuda social y asistencial*, *Movilidad humana y vehicular*, y *Equipamiento comunitario*, los ámbitos menos frecuentes en cada una de las estrategias implementadas (ver tabla 7)..

Tabla 7. Iniciativas por ámbito y grupo de especial protección. Planificación Presupuestaria Participativa 2023.

| Ámbito | Grupos de especial protección – Iniciativas por ámbito | | | | | | Total |
|---------------------------------------|--|---|---------------------------------------|------------------|---------|-----------------------------|-------|
| | Pueblos originarios | Habitantes del sector rural de Pudahuel | Personas en situación de discapacidad | Personas Mayores | Mujeres | Niños, niñas y adolescentes | |
| Medio ambiente y sustentabilidad | 4 | 3 | | 2 | | 1 | 10 |
| Arte, cultura y educación comunitaria | 4 | 1 | 2 | | 7 | 1 | 15 |

| | | | | | | | |
|----------------------------------|---|---|----|----|---|---|----|
| Deporte | | | | | | 1 | 1 |
| Seguridad integral y comunitaria | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 | 2 | 15 |
| Equipamiento comunitario | | | 3 | 2 | | | 5 |
| Espacio público y áreas verdes | 0 | | | 5 | 1 | 3 | 9 |
| Movilidad humana y vehicular | | 1 | 3 | 2 | | | 6 |
| Salud primaria | 2 | | 17 | 10 | 9 | | 38 |
| Ayuda social y asistencial | | | 3 | 1 | 2 | | 6 |
| Otros | | 1 | 2 | | | 3 | 6 |

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria del Municipio.

8. Discusión y conclusiones

El caso estudiado en esta investigación, se refiere a un modelo participativo piloto, que propone una desviación virtuosa de la tradición de los presupuestos participativos en Chile, cambiando la escala de la decisión, desde una votación directa sobre una acotada porción de los recursos financieros de una entidad pública (eligiendo ejecutar determinados proyectos), a la priorización de los grandes lineamientos de inversión y gasto del total del presupuesto estimado anual. Mencionado por Montecinos y Carrasco (2022), los pocos casos de presupuesto participativo que se han evidenciado hasta la fecha en ese país, tienen un foco en la decisión de proyectos barriales menores, sin deliberación ciudadana (Delamaza y Ochsenius, 2010; Navarrete, 2019, Paggi y Montecinos, 2006, Montecinos 2014; Soto, et al, 2016; Garrido y Montecinos, 2018, Subdere, 2008 y 2016 en Montecinos y Carrasco (2022). Lo anterior, le daría aún más significancia al caso reportado en este artículo.

Tres elementos pueden ser relevantes en la ponderación del proceso reportado. Primero, que el presupuesto participativo 2023 del municipio de Pudahuel, funcionó como un método de levantamiento de información respecto a las urgencias y prioridades de los habitantes de la comuna, en general, como de los grupos de especial protección en particular. Segundo, que esta Planificación Presupuestaria Participativa 2023, se constituyó, fundamentalmente en su versión presencial, en un instrumento pedagógico (Goldfrank, 2006; Speer 2012 y Pastor, 2012, entre otros), lo que permitió a los equipos municipales acercar la formulación del presupuesto municipal a la comunidad, exponer tanto los montos disponibles como la multiplicidad de tareas y funciones que las administraciones locales deben abordar con un ingreso per cápita finito. Así también, se trataron con los vecinos participantes del proceso, las limitaciones e imposibilidades de los municipios respecto a temas tan sensibles como la dotación policial, control del orden público, construcción de hospitales, mantención de carreteras y autopistas, entre otras materias. Tercero, que la Planificación Presupuestaria Participativa 2023 movilizó un número reducido de participantes en sus dos estrategias, las que conjuntamente superan solo las 1.200 personas, de un universo mayor a los 250.000 habitantes.

Dicha limitación fundamental en el caso estudiado, referida a la escasa participación, podría ser explicado a partir de los factores que influyen en la implementación de mecanismos de participación discutidos en la revisión de la literatura de este artículo (Conrad et al, 2011; Stewart, 2007; Speer, 2012; Julian et al, 2007; Maleki y Bots, 2013; Davidson y Elstub 2013; Dougherty y Easton, 2011, entre otros). Dichos factores se refieren al de *carácter societal* (tamaño de la comuna, nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia de los vecinos), *factores político institucionales* (al éxito o al fracaso de la participación dependería en gran medida de las autoridades políticas y la capacidad de los funcionarios públicos; *factores sociedad civil* (el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas frente a los procesos de participación ciudadana; y finalmente los factores *costos de oportunidad* (*costos del participante en tomar parte de una iniciativa de participación ciudadana*) (Montecinos y Contreras, 2019).

Específicamente, la exigua convocatoria del proceso virtual en particular podría ser explicada por la dificultad de comunicar con efectividad un proceso sin antecedentes, ni experiencia previa en la comuna (Checa et al, 2011; Guo y Neshkova, 2012) donde por ejemplo de un total de 3.566 visitantes virtuales, se registran 2.399 personas, sin embargo, solamente 776 responden completamente la consulta. De sostenerse sin embargo en el tiempo, este proceso experimental en la comuna de Pudahuel, podría iniciar un cambio cultural, considerando lo que señala la literatura especializada, en cuanto a que la posibilidad y la calidad de la aplicación de estas iniciativas son sensibles al contexto, en particular a los factores culturales del territorio, por ejemplo si son proclives a la participación ciudadana por historias previas de participación o por el contrario, son proclives a prácticas clientelares de cacicazgos locales que inhiben la participación (Maleki y Bots, 2013 en Montecinos, 2019)

A propósito del fuerte componente virtual de la experiencia de Pudahuel, habría que tomar en cuenta a su vez, la posibilidad que las tecnologías digitales utilizadas en este caso, hayan tenido algún efecto negativo en la participación (Van Dijk, 2005; Warchauer, 2012 en Caro, 2021), lo que se alinea con lo que señala la literatura, en cuanto a que quienes reportan niveles más altos de comodidad con la tecnología y la usan para el intercambio de información (por ejemplo en el uso de portales digitales de noticias y redes sociales) tienden a estar más comprometidos cívica y políticamente que aquellos que reportan menos comodidad con la tecnología (Caro, 2021 en Fernández y Bueno, 2021). Así mismo, si bien los medios digitales reducen los costos de participación, quienes suelen beneficiarse de éstos podrían ser en general, las personas que ya estaban activas políticamente (Van Dijk, 2005).

Es destacable la desviación innovadora observada en el caso estudiado, desde el presupuesto participativo a la planificación participativa, la que ofrecería mayor horizonte de proximidad hacia la sociedad civil, siendo un mecanismo de democracia deliberativa con efecto vinculante sobre la formulación de política pública de escala local. Sin renunciar a la efectividad de la tradición de los presupuestos participativos como dispositivos de democracia directa, el caso da cuenta de una voluntad política (Lyon, 2015) en cuanto a que estos sean un nivel dentro de las decisiones de la gestión presupuestaria factibles de someter a decisión de la comunidad, ampliando el espectro de incidencia en las decisiones sobre los asuntos públicos. El presupuesto participativo en Pudahuel habría permitido, además, construir un diagnóstico pormenorizado y actualizado de las problemáticas y urgencias comunales para la elaboración de política presupuestaria y programática del municipio de Pudahuel.

Tomando en cuenta que el proceso estudiado se trata de una experiencia piloto, es evidente que su implementación tuvo un sinnúmero de adecuaciones durante su desarrollo. Esto representa aprendizajes significativos para la formulación de una política de participación con bordes más claros, sobre todo en lo que refiere al alcance vinculante de la información recogida por ambas estrategias puestas en marcha. Uno de los aspectos relevantes durante las ocho jornadas participativas fue precisamente “la desesperanza aprendida” sobre procesos anteriores de consulta y participación sin resultados y, sobre todo, sin devolución a la comunidad. Lo anterior se condice con la tendencia observada en el contexto chileno, de la que esta experiencia tiende a separarse, donde se observa una instrumentalización de los espacios participativos, transformándolos más bien en instancias de legitimación de los liderazgos municipales y no como mecanismos efectivos de apertura democrática, equidad social e incidencia sobre las políticas públicas y los instrumentos de gestión municipal (Montecinos y Contreras, 2022).

Considerado por el propio Montecinos y Carrasco, (2022) en su estudio sobre el origen y evolución del presupuesto participativo en Chile, en ninguno de los casos, los procesos de participación ciudadana consideran la discusión sobre políticas públicas comunales, sectoriales, regionales; menos aún se contempla la discusión sobre partidas presupuestarias o resolver conflictos sociales o territoriales. Tampoco se observarían en los casos reportados con anterioridad en dicho país, criterios de inversión de prioridades; es decir, asignar más recursos a los sectores de mayor vulnerabilidad social. Lo anterior, entregaría argumentos como hemos dicho, para considerar este caso, como una experiencia innovadora de presupuesto participativo en Chile.

Parece plausible considerar a su vez, la particular importancia, de factores que habrían tenido especial incidencia en este caso, es decir, esta dinámica de mayor profundidad, al menos en las características de las decisiones participativas en materia presupuestaria. La primera de ellas se refiere a la voluntad política del alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del presupuesto público (Maleki y Bots 2013; Devas y Grant, 2003; Checa et al, 2011 y Lyon, 2015 entre otros), lo cual se habría traducido en un compromiso ideológico con la idea de compartir la responsabilidad en la toma de decisiones (Montecinos y Contreras, 2022). Es así como la literatura (Speer, 2012; Franklin y Ebdon, 2005; Montecinos y Contreras, 2019) considera como relevante la calidad técnica de los equipos de profesionales, capacitación permanente, sistematización de la experiencia, mejora en las metodologías y relación estrecha con la comunidad organizada y los respectivos alcaldes, aspectos que habrían estado presentes en el caso de la comuna Pudahuel.

Con todo, el caso estudio permite a su vez, destacar la realidad del presupuesto participativo en Chile en términos estructurales, donde se evidencia una escasa presencia, continuidad y sustentabilidad de estas iniciativas, marcadas por la voluntad del alcalde de turno, así como volubles a los cambios gubernamentales. Es así como a diferencia de lo que ocurre en las experiencias referentes en Latinoamérica, los recursos disponibles para los procesos de deliberación en Chile serían escasos, así como la inexistencia de obligaciones normativas que lo promuevan (Aedo, 2014). Como sabemos, de impulsarse procesos donde la ciudadanía prioriza, o decide proyectos para su comunidad, los gobiernos deben tener suficiente capacidad administrativa, pero especialmente, se debe contar con los recursos financieros para financiar y ejecutar dichos proyectos (Speer, 2012 en Montecinos y Contreras, 2019).

Lo anterior parece ser un factor clave para Chile, considerando que se trata de uno de los países más centralizados del continente y el menos descentralizado de la OCDE (OCDE, 2014a). Desde ese punto de vista, Jordana (2001) indica que el régimen de gobierno municipal en Chile se ubica en un espacio intermedio entre el modelo de autonomía y el de agencia; es de autonomía porque cuenta con facultades que puede gestionar autónomamente sin injerencias de otros niveles de gobierno y administración y a través de autoridades elegidas democráticamente por la ciudadanía local. Pero esas facultades son limitadas y, en materia de recaudación y generación recursos propias sobre los cuales decidir iniciativas de gastos, casi nulas. Desde otra perspectiva, se trata de un esquema que puede ser considerado de agencia en el sentido que los municipios implementan políticas públicas diseñadas por el nivel central con escaso margen para el ajuste local (por ejemplo, en lo que respecta a la salud primaria y la educación) (Livert, et.al, 2022), lo que entregaría dificultades adicionales a la implementación de iniciativas deliberativas sobre el presupuesto comunal, existiendo escasos espacios de decisión sobre materias relevantes para el desarrollo comunal.

El diseño de investigación elegido en este trabajo, a partir de un caso único (Yin, 2014), ha permitido obtener una comprensión inicial sobre un fenómeno organizacional complejo y escaso para el contexto chileno, como es el presupuesto participativo, desde una variedad de perspectivas y fuentes de información, aprovechando el acceso inusual a un fenómeno que puede no ser fácilmente observable externamente (Ozcan, et.al., 2017). Es así como los casos individuales pueden permitir una visión detallada y matizada de las organizaciones y sus procesos, así como estudiar fenómenos integrados dentro de contextos nacionales particulares, lo que puede influir en las teorías existentes y conducir al desarrollo de nuevas teorías. Con todo, aparece adecuado para futuras investigaciones, considerar nuevos mecanismos de recopilación de datos, como entrevistas a actores claves, técnicas de video etnografía y redes sociales (por ejemplo, Instagram, twitter) que complementen las fuentes secundarias y los datos de observación acá presentados. La videoetnografía puede proporcionar datos de tiempo sobre las interacciones entre individuos, mientras que los datos de redes sociales pueden dar información de los investigadores sobre los cambios evolutivos relacionados con las decisiones del municipio, así como las interacciones entre los individuos con respecto a un proyecto o partida presupuestaria. Por otra parte, la consideración de casos múltiples pudiese ser ventajoso en el futuro, replicando los hallazgos de este caso con un comparable, conduciendo a una teoría más robusta y generalizable sin comprometer demasiado la riqueza de los datos obtenidos en el proceso de presupuesto participativo de la Municipalidad de Pudahuel (Miles et al., 2013).

Finalmente, es posible sostener la contribución que hace esta investigación, tanto en términos teóricos, como empíricos. Lo anterior se funda en la escasa literatura conceptual sobre presupuestos participativos en Chile (i.e. Montecinos, 2006, 2009 y 2011; Pagliai y Mortecinos, 2006; Mortecinos y Contreras, 2019 y 2022 y Castillo, 2009), como limitados estudios empíricos disponibles de casos de presupuestos participativos en dicho país (i.e. Delamaza y Ochsenuis, 2010; Castillo y Villavicencio, 2005 y Castillo; 2009), dimensiones ambas, donde este trabajo aporta sustancialmente.

Referencias bibliográficas

- Abascal, Gabriel (2004), "El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?", documento presentado en las III Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad de Alicante, Alicante, 1 y 2 de abril.
- Aedo, C., (2014). Innovación Democrática y Empoderamiento: Estudio Comparado de Ocho Experiencias de Presupuesto Participativo en Chile. Universidad Autónoma de Barcelona Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Tesis Doctoral.

- Aguirre Sala, J., (2014), El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. Nueva época, núm. 22, julio-diciembre, 2014, pp. 211-229. issn 0188-252x
- Akram, H. (2021) El Estallido. Santiago de Chile: El Desconcierto
- Altman, D. (2005). "Democracia directa en el continente americano". *Política y Gobierno*, XII(2), 203-232.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bakker, T. P., & De Vreese, C. H. (2011). Good news for the future? Young people, Internet use, and political participation. *Communication research*, 38(4), 451-470.
- Baquero, M. Alcances e limites do capital social na construção democrática. BAQUERO, M. (Ed.). *Reinventando a Sociedade na América Latina: Cultura Política, Gênero, Exclusão e Capital Social*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- Baños, Jessica (2006), *Teorías de la Democracia: Debates Actuales*. Revista Andamios, volumen 2, N° 4, México, Universidad Autónoma de la ciudad de México, pp. 35 – 58
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2003), "Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo", en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435, Barcelona.
- Becker, J.; Knackstedt, R., and Pöppelbuß, J., (2009), 'Developing Maturity Models for IT Management- A Procedure Model and its Application'. *Business & Information Systems Engineering*, 3, 213-222.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2004). El imperativo deliberativo. *Estudios políticos*, 24, 95-114.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Estudios Políticos, 4(1).The Policy Press, Bristol, UK.
- Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, Universidad Iberoamericana–Santa Fe. USA.
- Brager, G. y H. Specht (1973). *Community Organizing*. Nueva York: Columbia University Press.
- Brodie, Ellie ...[et al] (2011), *Pathways through Participation: What Creates and Sustains Active Citizenship?*, London, National Council for Voluntary Organizations; Institute for Volunteering Research; Involve.
- Cabannes, Y. (2004) Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization* 16(1), 27-46. <https://doi.org/10.1177/09562478040160010>
- Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual", Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).
- Cabannes, Yves (2005), "Presupuesto participativo y finanzas locales", Porto Alegre, Programa de Gestión Urbana-ALC; UNHABITAT; Alcaldía Municipal de Porto Alegre. 2. ed. aum
- Cárdenas, A. V. (2020). *Tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile sobre Derechos Humanos*. Congreso Nacional, Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado el septiembre de 2022, de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28223/1/Acuerdos_internacionales_e_incidencia_constitucional_rev_BH.pdf
- Carrasco Soto, Sebastián. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (19), 59-88. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>
- Carrasco Soto, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (58), 120-140. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1581>
- Caro, M., Santana, L., Rosemberg, A. (2021). "Ciudadanía Digital en América Latina". *Políticas Sociales* 239, CEPAL y Agencia de Cooperación Alemana.
- Castillo, Adolfo (2009): Cuando los ciudadanos importan. *Democracia y Presupuesto Participativo en Chile*. En: SUBDERE, *Presupuesto Participativo en Chile: un aporte a la construcción de la democracia deliberativa*, División de Municipalidades, Departamento de Desarrollo Territorial.

- Castro, D. F., Guavita, L. V. & Martín, S. D. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 151-176.
- Checa, Laureano, Lagos, Claudia, y Caballin, Cristian (2011), El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. *Revista Argos*, volumen 28, N° 55, Venezuela, Universidad Simón Bolívar, pp. 13 – 47.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile: ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía? *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 4(1), 79–98. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2018.50424>
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), "El Estado al servicio de la gente: balance 1994-2000", Santiago, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>
- Conrad, Elisabeth, Cassar, Louis, Christie, Mike y Fazey, Ioan (2011), Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 29, N° 5, Reino Unido, Pion Ltda, pp. 761 – 782.
- Cortés, F., De Tezanos-Pinto, P., Helsper, E., Lay, S., Manzi, J., y Novoa, C. (2020). ¿Se ha reducido la brecha digital en Chile? Diferencias entre acceso, uso y factores asociados al empleo de Internet. *Midevidencias*, 22, 1-6. Extraído de <https://www.mideuc.cl/wp-content/uploads/2020/08/MIDevidencias-N22.pdf>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- Davidson, Stewart, y Elstub, Stephen (2013), *Deliberative and Participatory Democracy in the UK*. *British Journal of Politics and International Relations*, Reino Unido, Political Studies Association, pp. 1 – 19
- Delamaza, Gonzalo y Fernández, Margarita (2004), "Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios", Santiago, Programa de Innovación y Ciudadanía.
- Delamaza, Gonzalo y Carlos Ochsenius (2010): *Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile*. *Revista del CLAD*, N°46 (Feb. 2010), Caracas.
- Devas, N., & Grant, U. (2003). Local government decision-making—citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(4), 307-316.
- Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011), *Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions*. *American Review of Public Administration*, volumen 41, N° 5, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 519 – 541
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Fernández, L. F., & Bueno, A. D. *Democracia digital en México 2021*.
- Ferreira, Pedro, Azevedo, Cristina y Menezes, Isabel (2012), e developmental quality of participation experiences: Beyond the rhetoric that "participation is always good!" *Journal of Adolescence*, N° 35, Países Bajos, Elsevier, pp. 599 – 610
- Fishkin, James (1995), *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Editorial Ariel. Citado por Font, J. (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.

- Forestal, J. (2021). *Designing for Democracy: How to Build Community in Digital Environments*. Oxford: Oxford University Press.
- Forestal, J. (2021). Beyond gatekeeping: Propaganda, democracy, and the organization of digital publics. *The Journal of Politics*, 83(1), 306-320.
- Franklin, Aimee y Ebdon, Carol (2005), Are we all touching the same camel? Exploring a Model of Participation in Budgeting. *American Review of Public Administration*, volumen 35, N° 2, Estados Unidos, Sage Publications, pp- 168 – 185.
- Fung, A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*.
- Fung, A., (2015), Putting the Public Back into Governance: e Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, volume 75, N° 4, Estados Unidos, American Society for Public Administration, pp.1–10.
- Ganuzza Fernández, E., & Francés García, F. J. (2008). Rethinking the sources of participation: A case study of Spain. *European Sociological Review*, 24(4), 479-493.
- Garretón, Manuel (2004), "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena", en *Política*, N° 042, Santiago
- Garretón, 2021. En Merino, M. A. G. (Ed.). (2021). *Política y movimientos sociales en Chile. Antecedentes y proyecciones del estallido social de octubre de 2019*. LOM Ediciones.
- Garrido, F. y Montecinos, E. (2018) Te participatory budget in Chile and the Dominican Republic: is the Law for the strengthening of participative crucial?. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120.
- Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Goldfrank, Benjamín (2007), "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, N° 212, Buenos Aires.
- Goldfrank, Benjamin (2012): *Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina*. Nueva Sociedad N° 240, julio-agosto de 201, pp. 87-107.
- Goldsmith, W. W. : «Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil». *Planners Network Online*, no. 140.2000, March/April. <http://www.plannersnetwork.org/140/goldsmith.htm>.
- Gómez, Esperanza (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 001, Barranquilla.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1).
- Greaves, E. (2004). Municipality and Community in Chile: Building Imagined Civic communities and Its Impact on the Political. *Politics & Society*, 32(2), 203-230
- Guo, Hai, y Neshkova, Milena (2012), Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *American Review of Public Administration*, volumen 43, N° 3, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 331 – 346.
- Hernández, B. y Huepe, C. (2019): "Participación ciudadana en Políticas Públicas de Energía: reflexiones para un Chile energéticamente sustentable", *Polis: Revista Latinoamericana*, n° 53, sobre "Resistencias y emociones en contextos represivos", pp. 145-170.
- Hooghe, Marcy Quintelier, Ellen (2014), Political participation in European countries: effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn. *Review Comparative European Politics*.
- Hox, J.J. and De Jong-Gievel, J., (1990), *Operationalization and Research Strategy*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Huerta, M.; Pressaco, C.; Ahumada, C.; Velasco, M.; Puente, J.; y Molina, J. (2000), "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala", Bogotá, Centro Editorial Javeriano. volumen 12, N° 2, Reino Unido, Palgrave Macmillan, pp. 209 – 232
- Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Washington: INDES/BID.

- Julian, David, Reischl, Tomas, Carrick, Richard y Katrenich, Cathy (2007), Citizen Participation—Lessons from a Local United Way Planning Process. *Journal of the American Planning Association*, volumen 63, N° 3, Reino Unido, American Planning Association, Taylor & Francis, pp. 345 – 355.
- Livert, F., Pressacco, C. F., & Cienfuegos Spikin, I. (2022). Sesgo político en la distribución de recursos durante la pandemia en Chile: evidencia para un país centralizado. *Papel Político*, 27. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo27.spdr>
- Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y Gobierno*, XIV(2), 391-435.
- Lyon, Aisling (2015), Political decentralization and the strengthening of consensual, participatory local democracy in the Republic of Macedonia. *Review Democratization*, volumen 22, N° 1, Reino Unido, Taylor & Francis, pp. 157 – 178
- Makeli, Ammar y Bots, Pieter (2013), A framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, volumen 15, N° 5, Reino Unido, Routledge, pp. 371 – 394.
- Márquez, Francisca ...[et al] (2001), Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual, Santiago, Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Meijer, Albert; Burger, Nils; y Ebbers, Wolfgang (2009), "Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practices on the Internet", en *Journal of eGovernment*, Vol. 7 N° 1, pp. 99-112.
- Miles, Huberman, & Saldana. (2013). *Qualitative data analysis*. Sage.
- Montecinos, E. (2006) Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 191-208. <https://bit.ly/3fx7PdH>
- Montecinos, E. (2009) El Presupuesto Participativo en América Latina ¿Complemento o Subordinación de la Democracia Representativa?, *Revista del CLAD*, 44. <https://bit.ly/3nAAC5l>
- Montecinos, E. (2011) Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 63-89. <https://bit.ly/3lBTGyL23> RIEM, N°25, año XIII, Enero-julio 2022, ISSN 0719-1790, pp. 1-24
- Montecinos, E. (2014) Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. *Revista Política y Gobierno*, XXI (2), 351-378. <https://bit.ly/33klKRX>
- Montecinos, E. (2018). Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 137-162.
- Montecinos, E. y Contreras, P., (2019). Participación ciudadana en la gestión pública. Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 24, núm. 86, 2019
- Montecinos, E., Contreras, P. (2021) Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23(1), 63-80. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- Montecinos, E., & Carrasco, M. (2022). Origen y evolución del presupuesto p Mossberger, K., Tolbert, C. y McNeal, R. (2007). *Digital Citizenship: the Internet, Society and Participation*. Cambridge: MIT Press participativo en Chile. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (25), 1-24.
- Navarrete, B. (2019) Los presupuestos Participativos en José Hernández, Margarita Fuentes, Mila Ríos (eds) *¿En Que Va la Gestión Participativa Local?*, Santiago, RIL Editores y Universidad Autónoma de Chile, 75-89.
- Navarro, Clemente J. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Nebot, C. P. (2001). Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 161-172.

- NPS-Nuevo Pacto Social, Friedrich Ebert Stiftung. (2021). Miradas para la inclusión. Participación ciudadana de grupos excluidos / Ahora nos toca participar. (2. Electronic ed.: Santiago de Chile : FES, Ed.) Santiago. Recuperado el 18 de septiembre de 2022
- Nylen, William (2002), "Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Belém, Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York.
- Nylen, William (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2014a). *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*. OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264222892-en>
- Ozcan, P., Han, S., & Graebner, M. E. (2017). Single cases: The what, why, and how. *The Routledge companion to qualitative research in organization studies*, 92, 112.
- Pagliai, C. y Montecinos, E. (2006) *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Fundación Friedrich Ebert.
- Palacios, R. (diciembre de 2001). Democracia digital y ciudadanía de la política. *Sala de Prensa*, II (38).
- Pastor, Enrique (2012), Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social. *Revista Sociedade e Estado*, volumen 27, N° 3, Brasil, Universidad de Brasilia, pp. 663 – 688.
- Peixoto, T. (2008) "e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?", *e-Working Papers* [en línea]. E-Democracy Centre, Universität Zürich, Aarau, Switzerland, pp. 1-27. Unige.ch
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos. (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressacco, C. F., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 20(1), 65–89. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.dpel>
- Ramos, J. y Reyes, M., (2005), *Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XII No. 34 Septiembre / Diciembre de 2005.
- Rendón, Armando (2004), "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 1 N° 004, México.
- Ricciardi, F., Labaqui, I. y Schenoni, N. (2015). *Estudio comparado de democracia y participación digital en América Latina y Europa*. Madrid: EUROsociAL.
- Rubenson, D. *Can Social Capital Account for Differences in Political Participation Across American Cities?* In: 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C
- Schmitter, P. y Treschel, A. (2004). *The Future of Democracy in Europe*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing
- Sala, J. F. A. (2014). Una contribución de internet contra el déficit democrático: Prerrogativas, riesgos, límites y alcances del Presupuesto Participativo electrónico. *Revista internacional de pensamiento político*, 9, 249-265.
- Shack, Nelson (2005), "La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas
- Shand, D. y Arnberg, M. (1996). *Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OCDE, Paris. Francia
- Sintomer, Yves. 2005. "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* n° 31: 63-92.
- Souza, Celina (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, London.
- Stewart, Kennedy (2007), *Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics*. *Public Administration Review*, volumen 67, N° 6, Estados Unidos, American Society for Public Administration, pp. 1067 – 1076.

- Soto, A. I. N., Olivera, F. A., & Montecinos, E. (2016). Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (56), 203-218.
- SUBDERE (2004), "Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual; documento de trabajo", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas.
- SUBDERE (2008). Los presupuestos participativos en el espacio local. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. División de Municipalidades.
- SUBDERE, División de Municipalidades. (2009). "Presupuesto Participativo en Chile, un aporte a la construcción de democracia deliberativa"
- SUBDERE (2016) Estudios de Casos: Participación y Construcción de Comunidad Política, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subirats, Joan (2005), "Democracia, participación y transformación social", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago
- Speer, Johanna (2012), *Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?* *Review World Development*. Volumen 40, N° 12, Países Bajos, Elsevier, pp. 2379 – 2398.
- Valdivieso, P. (2012). Capital social y participación, una perspectiva desde el Cono Sur de América: Porto Alegre, Montevideo y Santiago de Chile. *Opinião Pública*, 18, 129-153.
- Van Dijk, J. (2012). "Digital Democracy: Vision and Reality", en Snellen, I., Thaens, M. y Van De Donk, W. (eds.), *Public Administration in the Information Age Revisited*, Amsterdam: University of Twente
- Viejo, Raimundo; Martí-Costa, Marc; Parés, Marc; Resende, Paulo y Vilaregut, Ricard (2009): La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico- normativos y modelos de democracia. En Parés, Marc (coord.), 2009, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Vitale, Denise (2005), "Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- Warschauer, M. (2012), "The digital divide and social inclusion", *Americas Quarterly*, 6(2), 131-135.
- Wendler, R., (2012), 'The maturity of maturity model research: A systematic mapping study'. *Information and Software Technology* 54 (2012) 1317-1339.
- Welzen, c.; Inglehart, r. y Deutsch, F. Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest "Civic" Payoff?. In: 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, 24, 87-124.

Soft skills no contexto da gestão universitária: um estudo de caso com servidores discentes de um mestrado profissional na Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

Soft Skills in public higher education: a study with active public workers in a postgraduate program of the Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

Soft Skills en el contexto de la gestión universitaria. Un estudio de caso de los trabajadores del programa de postgrado de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

Leila Beatriz Hersing Costa
Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
leila.hersing.costa@gmail.com

Nilara Izabel Von Fruauff Pavan
Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
nilara.pavan@gmail.com

Marcos Baptista Lopez Dalmau
Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
professordalmau@gmail.com

Kelly Cristina Benetti Tonani Tosta
Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
kellycbenetti@gmail.com

Recibido 14/11/2022 – Aceptado 17/03/2023

Resumo: O artigo analisa as ações da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para desenvolver *soft skills* nos servidores. Foi realizada entrevista com a Coordenadoria de Capacitação de Pessoas, análise documental e pesquisa com servidores ativos no Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Os resultados destacam a necessidade de adaptar a Gestão por Competências para a realidade do ensino superior público bem como a necessidade de buscar desenvolvimento de *soft skills*. Por um lado, a legislação e a estrutura do serviço público limitam a Gestão por Competências e por outro evidencia-se a necessidade de que as chefias compreendam a importância das *soft skills*. Por fim, foi identificado que as ações de capacitação relacionadas às *soft skills* ainda não são tão proeminentes na UFSC e sugere-se realizar pesquisas com ampliação da amostra de servidores para, enfim, propor soluções que promovam tanto iniciativas de Gestão por Competências como de desenvolvimento de *soft skills*.

Palavras-chave: *soft skills*, gestão universitária, universidade, desenvolvimento de pessoas

Abstract: *The article analyzes the actions of the Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) to develop soft skills in employees. An interview was carried out with the Personnel Training Coordination, document analysis and research with*



active public workers in the Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. The results highlight the need to adapt Competency Management to the reality of public higher education as well as the need to seek the development of soft skills. On the one hand, the legislation and the structure of the public service limits Competency Management and on the other hand, there is a need for managers to understand the importance of soft skills. Finally, it was identified that training actions related to soft skills are still not so prominent at UFSC and it is suggested to carry out research with an expansion of the sample of public employees to, finally, propose solutions that promote both Competency Management and development initiatives of soft skills.

Keywords: *soft skills; university management; university, people development*

Resumen: *Este artículo analiza las acciones de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) para desarrollar soft skills en sus empleados. Se realizaron entrevistas con la coordinación de capacitación de personal, se realizaron investigaciones y análisis documental con los actuales trabajadores públicos del programa de Postgrado en Administración Universitaria. Los resultados destacaron la necesidad de adaptar la Gestión por Competencias a la realidad de la educación superior así como la necesidad de buscar el desarrollo de las soft skills. Por un lado, la legislación y la estructura de los servicios públicos limitan la Gestión por Competencias. Por otro, se evidencia la necesidad de que los gestores entiendan la importancia de las soft skills. Finalmente, se identificó que las acciones de capacitación de las soft skills aún no son relevantes en la UFSC y se sugiere llevar adelante investigaciones con ampliación de la muestra de empleados para luego proponer soluciones que promuevan la Gestión por Competencias y el desarrollo de iniciativas de soft skills.*

Palabras clave: *soft skills, gestión universitaria, universidad, desarrollo de personal*

1. El Introdução

A gestão pública, em especial a gestão universitária, é constantemente desafiada a atualizar-se de forma a agregar valor aos servidores públicos e aumentar a eficiência, interagindo diretamente com as mudanças circunstanciais, normativas e processuais da sociedade. (Oliveira, Pinto & Mendonça, 2020). Nesse sentido, a gestão por competências pode ser instrumentalizada como meio de agregar valor aos servidores e, um exemplo disso é demonstrado na PNPD (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal) elaborada pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006).

Todavia, para compreender a gestão por competências no contexto do serviço público, é necessário discutir o que se entende por competência. Paes et. al. comentam que “o conceito de competência envolve um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que levam retorno tanto à própria pessoa, como à organização como um todo” (2019:6).

As competências, também conhecidas pelo acrônimo CHA (conhecimentos, habilidades e atitudes), são aplicáveis na esfera pública e podem ser “demonstradas por meio de comportamentos em um determinado contexto de trabalho, expressando ações concretas requeridas do servidor público” (Von Kriiger et. al. 2018:351).

No entanto, há uma defasagem entre a teoria como publicado no Decreto 5707/2006 e as ações tomadas para adotar a gestão por competências em universidades federais (Landfeldt & Odellius, 2017), o que também pode ser demonstrado pela necessidade de decretos subsequentes.

De um lado o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 ressaltou a necessidade de realizar um diagnóstico de competências para a implementação da PNPD (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal) (BRASIL, 2019). Por outro lado, segundo Paes et al. (2019), a Gestão por Competências não se limita à fase de mapeamento de competências, mas sim abrange todo um processo que se inicia com o mapeamento e se estende até as ações da organização, incluindo capacitação e avaliação de desempenho.

Ademais, Von Kriiger et. al. (2018:717) discorre acerca da necessidade de desenvolver “estratégias para customizar modelos e processos de gestão compatíveis com o escopo e a diversidade cultural das organizações do setor público”, ou seja, existe uma demanda de adaptação da GpC (Gestão por Competências) na administração pública.

No caso da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) essa necessidade é evidenciada por esta ser a maior universidade do estado de Santa Catarina contando com mais de 5000 servidores públicos (UFSC, 2022). Apesar de, através da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP) e Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP), elaborar anualmente um plano de capacitação denominado Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) e disponibilizar as programações anuais do Sistema Gestor de Capacitação, ainda não há ações formais para a implantação da Gestão por Competências na UFSC. Tendo em vista estas particularidades, é pertinente aprofundar os estudos na área de gestão por competências, voltando a atenção para a gestão pública universitária.

Além disso, torna-se ainda mais significativo quando observado a existência de competências chamadas de *soft skills* e *hard skills*. Segundo Robles (2012) o termo *hard skills* enfatiza os aspectos técnicos de conhecimentos e habilidades, a partir do que é tangível e colocado no currículo, enquanto a versão *soft* estaria voltada para traços de caráter, habilidades intangíveis como os aspectos interpessoais e intrapessoais, como comunicação, motivação e liderança.

Outrossim, as *soft skills* podem ser empregadas para aprimorar a gestão estratégica de pessoas (Fleury & Fleury, 2004), sendo especialmente relevante tratando-se de instituições complexas, como a universidade, considerada por Leal, Souza e Moreira como uma das organizações sociais mais complexas. Isso ocorre, pois “tratam-se de ambientes altamente institucionalizados e pluralísticos, confrontados por uma série de ordens normativas e constituídos por mais de uma lógica cultural, com diferentes prescrições para a ação” (2018:69).

Por conseguinte, a pesquisa sobre as ações formais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para o desenvolvimento de *soft skills* em seus servidores é um campo de estudo notável. Esse tema possibilita questionamentos relevantes sobre as estratégias adotadas pela instituição para capacitar seus colaboradores em habilidades comportamentais importantes para o mercado de trabalho atual.

Além de envolver ambiguidades de objetivos e tecnologias indefinidas, a gestão universitária enfrenta desafios relacionados ao compartilhamento de poder e aos diversos atores e grupos de interesses envolvidos, como alunos, docentes, técnicos-administrativos e pessoal terceirizado. A pluralidade presente nas universidades torna ainda mais complexa a tarefa de gerir eficientemente essas instituições. Nesse sentido, Leal et al. (2018) recomendam a adoção de abordagens de gestão flexíveis, que possam ser adaptadas às especificidades de cada instituição de ensino superior.

Desse modo, uma das bases para a problemática levantada anteriormente reside no levantamento bibliográfico realizado que revelou um número restrito de pesquisas, no período de 2016 a 2022, relacionadas ao tema *soft skills* no contexto de gestão universitária. A situação torna-se ainda mais adversa quando as pesquisas restringem-se a um dos agentes, neste caso, ao grupo de técnicos-administrativos que compõem a universidade, localizando somente onze estudos sobre o tema.

Além disso, outra justificativa para a indagação apresentada é sustentada pelo Decreto nº 9.991/2019 que, além de agregar novos elementos a PNPD, ressalta a necessidade de realizar um diagnóstico de competências para a implementação da PNPD (BRASIL, 2019).

Portanto, a pesquisa define como objetivo geral analisar as ações formais utilizadas pela UFSC para o desenvolvimento de *soft skills* nos seus servidores. Como objetivos específicos define-se, em primeiro lugar, identificar as atividades laborais dos sujeitos e as *soft skills* envolvidas em suas funções, para então investigar a percepção dos servidores da UFSC acerca do desenvolvimento de *soft skills* e analisar as oportunidades de desenvolvimento de *soft skills* praticadas pela UFSC.

Visando cumprir com os objetivos desta pesquisa, o estudo inicia-se com uma fundamentação teórica que apresenta os conceitos de competências, gestão por competências, e *soft skills*, além de discutir a gestão por competências nas universidades públicas. A seguir serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, para então apresentar os dados encontrados e analisá-los na seção resultados. Posteriormente, na seção de discussão, serão discutidas as implicações dos resultados encontrados, relacionando-os com a literatura. Por fim, a pesquisa será concluída com a apresentação das limitações encontradas e sugestões para trabalhos futuros.

2. Referencial teórico

2.1. Competências e gestão por competências

O conceito de competência, que há muito tempo atrás era restrito à área jurídica, é hoje um dos temas da área de administração que têm transitado intensamente entre o ambiente acadêmico e empresarial, sendo objeto de forte debate (Ruas, 2005).

O entendimento de competência começou a ser explorado nas décadas de 1950 e 1960, com a corrente dos autores norte-americanos, que define competência como o “conjunto de qualificações ou características preconizáveis que a pessoa tem para executar um trabalho com nível superior de desempenho” (Dutra, 2000:162). Posteriormente, nas décadas de 1980 e 1990, a corrente dos autores franceses contribuiu para o conceito de competência por atrelar a competência aos resultados que geram.

A concepção de competência tem evoluído ao longo do tempo, resultando em uma integração das correntes norte-americana e francesa. Atualmente, a competência é vista como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para exercer uma determinada atividade, além de considerar o desempenho

expresso pela pessoa em um contexto específico, em termos de comportamentos adotados no trabalho e realizações decorrentes (Brandão e Borges-Andrade, 2007). Dutra (2011) complementa essa definição, ao afirmar que a competência pode ser entendida tanto como a capacidade da pessoa de entregar resultados, quanto como o conjunto de qualificações que ela possui para alcançar esse objetivo.

Outrossim, Durand (1998) ao estudar o que pode ser considerado incompetência nas organizações, propõe um modelo de competência construído em torno de três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA). Essas dimensões englobam não só questões técnicas, mas também a cognição e as atitudes relacionadas ao trabalho. Assim, a competência é um dos elementos do tripé estratégico ao qual assenta-se a moderna gestão de pessoas (Amaral, 2014).

Portanto, ainda que haja divergências ou entendimentos diversos sobre o tema, um dos aspectos em que há convergência é o conceito de “recursos de competência” (Ruas, 2005) que, com base na “escola francesa” elenca os três elementos fundamentais que são:

Quadro 1. Elementos Fundamentais de Competência.

| Elementos | Exemplos |
|---------------------------|--|
| Saber (conhecimentos) | estratégia empresarial, métodos de pesquisa de mercado; cultura e legislação acerca do consumo em uma certa região; |
| Saber-fazer (habilidades) | mobilização de grupos no desenvolvimento de projetos; coordenação de processos de planejamento estratégico; orientação da equipe para ampliar o relacionamento com clientes; |
| Saber ser/agir (atitudes) | reconhecimento de seus próprios erros; percepção e identificação de estados de insatisfação na equipe coordenada; capacidade de avaliar antecipadamente os impactos de iniciativas e medidas junto a clientes. |

Fonte: Adaptado de Ruas (2005)

Ao longo do tempo, o conceito de competências é aproximado da administração que aborda a Gestão por Competências (GpC) como um modelo que busca orientar as organizações no planejamento, captação, desenvolvimento e avaliação das competências necessárias para alcançar seus objetivos em diferentes níveis (Pires et al., 2005), ou seja, uma prática estratégica que tem como objetivo melhorar o desempenho da organização por meio do aperfeiçoamento das habilidades individuais das pessoas.

Nesse contexto, a gestão de competências surge como uma resposta de capacitação e traz importantes reflexões sobre o significado do trabalho, o papel dos indivíduos e da educação contínua (Bitencourt, 2004), tendo em vista que cada pessoa é única e faz entregas de formas diferentes para a organização.

2.2. Gestão por competências nas universidades públicas federais

Os servidores públicos federais, regidos pela Lei 8112/90, são indivíduos legalmente investidos em cargos públicos que possuem um conjunto específico de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da administração pública federal. De acordo com essa lei, o foco da seleção de servidores públicos, através de concurso público, é o cargo em si, e não necessariamente as competências individuais dos candidatos.

No entanto, a descrição abrangente dos cargos pode limitar a utilização das competências dos servidores, resultando em subutilização do potencial dos funcionários e prejudicando a eficiência do serviço público (Carmo et al., 2018). Essa abordagem pode restringir a atuação dos servidores públicos federais, que muitas vezes possuem habilidades e competências que não são totalmente exploradas em seus respectivos cargos (Schikmann, 2010).

Schikmann (2010) discute a gestão por competências no setor público como um dos instrumentos de gestão estratégica de pessoas, juntamente com o planejamento de recursos humanos, capacitação continuada com base em competências e a avaliação de desempenho fundada em competências.

Formalmente, a Gestão por Competências (GpC) surge no serviço público federal através do Decreto 5.707/2006 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) trazendo como uma de suas finalidades a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições e tendo como referência o plano plurianual.

Em seu Art. 2º a lei traz sua definição de gestão de competências tal como segue:

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição.

O Decreto 9.991/2019 revogou o Decreto 5.707/2006 e estabeleceu a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), mantendo o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias para a excelência na atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019).

Diferente dos modelos tradicionais, a gestão por competências tem como foco não apenas as atribuições formais do cargo, mas todo o ciclo de ações da gestão de pessoas, incluindo seleção, alocação, desenvolvimento e avaliação de desempenho (Amaral, 2014). Pontes et al. (2019) também ressaltam que o desenvolvimento de competências no setor público vai além de um simples treinamento e é um investimento importante no crescimento pessoal e na carreira do servidor dentro da Administração.

Ainda que a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) incentive a gestão por competências no serviço público federal, é notável que essa abordagem não está totalmente consolidada nas universidades federais atualmente e precisa ser mais compreendida pelos responsáveis pela gestão de pessoas (Perseguino & Pedro, 2017).

Entre as dificuldades para implementar esse modelo em autarquias, Von Kriiger et al. (2018) destacam a descontinuidade na gestão, a necessidade de apoio da administração superior e a necessidade de sensibilizar todo o quadro de pessoal para tornar o processo uma construção coletiva. Além disso, Bassan et al. (2020) identificaram vários desafios para implementar a gestão de competências em organizações públicas, como cultura organizacional, resistência a mudanças, baixo envolvimento da alta gestão, desconhecimento ou incompreensão do tema, bem como falta de estrutura no gerenciamento de pessoas na administração pública, carência de pessoal para conduzir o processo, falta de clareza da estratégia da organização, limitações legais e orçamentárias, entre outros.

Embora muitas instituições públicas estejam discutindo a gestão por competências, ainda é limitado o número de organizações que a implementaram em suas práticas de gestão, conforme apontado por Bassan et al. (2020). Portanto, é necessário aprofundar a discussão sobre o modelo mais adequado para as especificidades do setor público, como destacado por Von Kriiger et al. (2018). Afinal, a aprendizagem é um caminho essencial para o desenvolvimento de competências, e gerar e disseminar conhecimentos são as principais razões para a existência das universidades (Moreira et al., 2020; Primo et al., 2014).

2.3. SOFT SKILLS

Os termos *hard skills* e *soft skills* foram inspirados pelo trabalho de Robert Katz (1974) em seu artigo "*Skills of an Effective Administrator*" que afirma que uma administração bem sucedida se baseia em três habilidades (denominadas de *skills* na versão original) que são chamadas de técnicas, humanas e conceituais. O autor também afirma que as três habilidades (*skills*) são necessárias em todos os níveis hierárquicos e estão intimamente inter-relacionadas porém "variam em importância relativa em diferentes níveis de responsabilidade." (Katz, 1974:7). A partir dos estudos de Katz, outros autores foram refinando o tema, sendo possível definir que as *hard skills* estão alinhadas com as habilidades técnicas, as *soft skills* com as habilidades humanas e que, a habilidade conceitual requer um conhecimento das duas outras habilidades (Albuquerque, 2021).

As *hard skills* estão relacionadas às competências técnicas, adquiridas através de formação acadêmica, profissional e ainda, com a experiência adquirida (Swiatkiewicz, 2014). Já as *soft skills*, estão relacionadas com características pessoais, comportamentais e atitudinais que facilitam a relação com os outros (Dias et al., 2021). Outros termos que a literatura traz para designar as *soft skills* são habilidades leves, habilidades sociais ou competências transversais. Para Swiatkiewicz (2014) são:

"habilidades universais/transversais, não acadêmicas e não relacionadas com a formação ou desempenho de funções técnicas, traços de personalidade, objetivos, preferências e motivações, atributos de carreira, tais como: capacidade de comunicar, de diálogo, de resposta, cooperação com os outros, trabalho em equipe/grupo, capacidade de resolver problemas/conflitos, motivar, estimular, incentivar, facilitar, apoiar, saber adaptar-se, criatividade, iniciativa, saber comportar-se, etiqueta" (Swiatkiewicz, 2014:678).

De acordo com Brandão e Guimarães (2001), por muito tempo, as organizações se limitaram ao aprimoramento das *hard skills* relacionadas às tarefas e especificações do cargo, baseando-se no princípio taylorista. No entanto, diante da crescente complexidade das relações de trabalho e das pressões sociais, os aspectos sociais e comportamentais, ou seja, as *soft skills*, passaram a ser reconhecidos como importantes para o sucesso organizacional.

Atualmente, como destaca Swiatkiewicz (2014:667), "possuir competências técnicas é uma condição necessária, porém insuficiente para se manter no mercado ou no posto de trabalho". Em seus estudos, esse autor identificou que as *soft skills* são mais valorizadas pelas organizações, com 72,2% de relevância, enquanto as *hard skills* aparecem com 26,8%.

Isso evidencia a importância das *soft skills* no contexto de trabalho, uma vez que elas influenciam no comportamento das pessoas e são cruciais para manter um ambiente saudável. A autoeficácia, por exemplo, é a crença ou expectativa que as pessoas têm em relação à sua capacidade de executar com sucesso uma tarefa ou atividade específica. Segundo a teoria desenvolvida por Albert Bandura em 1977, essa crença pode influenciar diretamente a motivação, o esforço e a persistência de uma pessoa em relação a uma determinada tarefa, bem como sua capacidade de superar obstáculos e enfrentar desafios. As evidências mostram que há uma relação entre a crença na própria capacidade de realizar certas ações, o engajamento em atividades, a persistência diante das adversidades e o esforço despendido para atingir objetivos (Nunes e Oliveira, 2018).

A empatia também é uma *soft skill* importante, pois, segundo Moyin (2006), envolve a capacidade de se colocar na posição do outro e compreender a sua condição existencial. De acordo com Rogers (1978), o "estado de empatia" pode ser descrito como a capacidade de compreender o quadro de referências interno de outra pessoa, juntamente com seus componentes emocionais e significados associados, como se fosse a própria pessoa, incluindo a experiência das emoções e percepção das causas dessa pessoa.

Outra *soft skill* relevante, não somente na vida pessoal das pessoas mas também no trabalho, é o autoconhecimento que pode ser definido como um processo de compreensão de si mesmo, que envolve a reflexão crítica e o reconhecimento dos próprios pensamentos, emoções, comportamentos e valores. Segundo Boehs e Silveira (2018), esse processo consiste em desvendar os mistérios da própria alma em direção a compreender o porquê de nossos sentimentos e ações, alcançando um nível mais profundo de compreensão de nós mesmos. Através da conscientização de nossas virtudes e fraquezas, somos capazes de tomar decisões e escolhas alinhadas com nossos valores, criação e propósitos pessoais, assim como de identificar oportunidades de crescimento pessoal e profissional.

Algumas outras *soft skills* que são importantes no contexto profissional incluem a resiliência, que é a capacidade de se recuperar de eventos potencialmente prejudiciais, como adversidades, falhas, conflitos ou mesmo eventos positivos que envolvam progresso ou maior responsabilidade. Segundo Youssef e Luthans (2007), a resiliência permite que as pessoas superem obstáculos e se adaptem às mudanças de forma eficaz. Além disso, a autorregulação emocional é outra *soft skill* valiosa, pois envolve a capacidade de monitorar e modular as emoções, cognições e comportamentos para atingir um objetivo e/ou adaptar-se às demandas cognitivas e sociais em situações específicas. Essa habilidade tem sido considerada um componente da inteligência emocional, que se refere às habilidades das pessoas de identificar, nomear e agir em relação aos próprios sentimentos e aos de outras pessoas (Goleman, 2006). Em resumo, as competências interpessoais são aquelas que envolvem formas de interação culturalmente aprovadas que usamos em nossas trocas normais com outras pessoas (Denhardt, 2001) e que incluem uma variedade de habilidades importantes para um ambiente de trabalho saudável e produtivo.

Segundo Katz (1974), mesmo que as *soft skills* possam ser inatas em algumas pessoas, elas também podem ser desenvolvidas. No entanto, apesar da importância do desenvolvimento humano e social ser amplamente reconhecido, muitas organizações ainda investem predominantemente em capacitações técnicas em detrimento de estratégias voltadas para o desenvolvimento das *soft skills*.

Mas como desenvolver *soft skills*? Embora haja oportunidades de desenvolvimento nas organizações em geral e também nas instituições públicas como as universidades, o método tradicional de capacitação para *hard skills* pode não ser suficiente para desenvolver *soft skills*.

Segundo Reis et al (2010), para certos tipos de desenvolvimento são necessárias alternativas educacionais que vão além das tradicionalmente empregadas pautadas pela racionalidade técnica, como por exemplo, os que buscam a prática reflexiva.

Lemos (2019) também se deparou com bons resultados em sua pesquisa sobre um programa de desenvolvimento de *soft skills* para gestores baseado em reflexões críticas. Segundo a autora, "faz-se necessária a criação de um espaço reflexivo patrocinado pelo RH e alta direção para que haja a legitimação desta prática dentro da organização, tornando-a parte da cultura organizacional." (Lemos, 2019:102). Da mesma forma afirmam Reis

et al (2010) quando afirmam que as organizações precisam criar espaços e condições para que este tipo de aprendizado ocorra de forma contínua.

3. Procedimentos metodológicos

Conforme a classificação proposta por Gil (2018), o estudo é considerado descritivo, com abordagem mista, considerando que a utilização de dados tanto quantitativos quanto qualitativos permite uma compreensão mais abrangente do problema de pesquisa do que a adoção de cada abordagem de forma isolada (Creswell e Clark, 2013). A natureza é aplicada, tendo em vista que busca-se aprofundar o contexto do indivíduo empregando diferentes técnicas de análise, além de adquirir o saber para colocá-lo em prática em determinadas situações

Ademais, para que fosse possível verificar a produção e a difusão do conhecimento do tema desta pesquisa adotou-se a pesquisa bibliográfica, utilizando da revisão bibliométrica da literatura, bem como de pesquisas em livros e artigos consagrados no tema. Dessa forma, para a revisão bibliométrica fez-se uso de artigos científicos disponibilizados no Portal de Periódicos Capes, buscando por constructos *soft skills*, gestão universitária ou desenvolvimento de competências e aplicado critérios de inclusão e exclusão, conforme apresentado no Quadro 2, totalizando 11 artigos no tema.

Quadro 2. Critérios de inclusão e exclusão dos artigos.

| Descritores utilizados na pesquisa: <i>soft skills</i> ou gestão universitária ou desenvolvimento de competências | |
|--|--------|
| Total de artigos pesquisados, segundo o portal periódicos Capes que possuem em seu título, resumo ou palavras-chave os descritores, sem nenhum critério de inclusão. | 23.997 |
| Total de artigos após a inclusão dos critérios de publicações desde 2016, revisada por pares e em português | 753 |
| Total de artigos que possuísem, em seu resumo, relação com o tema | 11 |

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

No que tange à classificação da pesquisa, corresponde a um estudo de caso que investiga empiricamente e em profundidade o caso, ou seja, as ações atualmente utilizadas para o desenvolvimento de *soft skills* nos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina (Yin, 2015).

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criada em 18 de dezembro de 1960 como autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Educação (Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960 - Decreto n.º 64.824, de 15 de julho de 1969), é a maior universidade do estado e uma das principais da Região Sul do Brasil, reconhecida por sua qualidade de ensino e pesquisa (UFSC, 2020).

Atualmente, a UFSC recebe diariamente cerca de 50 mil pessoas, incluindo professores, técnicos-administrativos em Educação, alunos de todos os níveis de ensino e comunidade externa. A universidade conta com 5.660 servidores, sendo 2.654 docentes e 3.006 técnico-administrativos em Educação, além de 1.087 alunos da educação básica, 31.898 estudantes de graduação matriculados e 8.246 estudantes de pós-graduação (UFSC, 2022). A universidade ainda oferece o curso de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) que tem como objetivo “formar profissionais capazes de construir conhecimentos e práticas em administração universitária, para o desenvolvimento das instituições de educação superior” (PPGAU, 2023).

Para este estudo de caso, utilizou-se uma amostra por conveniência nos discentes do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, dispondo de 41 alunos com matrículas ativas no ano de 2022 que fazem parte do quadro dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina.

A coleta e análise dos dados foram realizadas de acordo com os objetivos específicos, conforme demonstrado no quadro 3.

Quadro 3. Estrutura da Pesquisa.

| Objetivos Específicos | Sujeitos | Coleta | Análise | Categorias de Análise |
|--|---|---|---|---|
| Conhecer as atividades laborais e as <i>soft skills</i> envolvidas em suas funções. | STAEs da UFSC que são alunos regulares do PPGAU | Survey por Questionário semi-estruturado | Análise de Conteúdo. | Lei 8112/90 (cargos e funções); Durand (1998); Carmo et al (2018); Schikmann (2010). |
| Investigar a percepção dos servidores de UFSC acerca do desenvolvimento de habilidades de <i>soft skills</i> . | STAEs da UFSC que são alunos regulares do PPGAU | Survey por Questionário semi-estruturado | Estatística Descritiva e Análise de Conteúdo. | Soft Skills analisadas: Autoeficácia (Bandura, 1997), (Nunes e Oliveira, 2018); Autoconhecimento (Boehs e Silveira, 2018); Autorregulação, (Sroufe, 1995), (Goleman, 2006); Resiliência (Youssef; Luthans, 2007); Competências Interpessoais (Denhardt, 2001); Empatia (Moyin, 2006), (Rogers, 1978). |
| Analisar as oportunidades de desenvolvimento de <i>soft skills</i> praticadas pelas UFSC. | Coordenadoria de Capacitação da UFSC | Entrevista Semi-estruturada e Pesquisa documental | Triangulação e Análise de Conteúdo. | Decreto n. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, Decreto n. 9.991 de 28 de agosto de 2019, PNDP; Plano Anual de Capacitação da Universidade Federal de Santa Catarina de 2022 Programações Anuais do Sistema Gestor de Capacitação versão Web da UFSC de 2017 a 2021. |

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Para os dois primeiros objetivos, coletou-se por meio de *survey* ou questionário semiestruturado que foi validado com discentes-servidores de outras instituições e aplicados com o grupo amostral de acadêmicos-servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina que são alunos das três últimas turmas (2020, 2021 e 2022) do PPGAU (Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária), obtendo 24 respostas, ou seja, 58% dos possíveis respondentes.

Ademais, foi utilizado o método de coleta de pesquisa documental para o terceiro objetivo específico, selecionando os documentos: Decreto n. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, Decreto n. 9.991 de 28 de agosto de 2019 (PNDP); o Plano Anual de Capacitação da Universidade Federal de Santa Catarina de 2022 e as Programações Anuais do Sistema Gestor de Capacitação versão Web da UFSC de 2010 a 2022 (Apêndice A).

Além disso, foi realizada entrevista semiestruturada com o chefe da Divisão de Capacitação Continuada da CCP (Coordenadoria de Capacitação), que é o setor formalmente constituído na Universidade Federal de Santa Catarina para promover a capacitação contínua dos servidores docentes e técnico-administrativos em educação da UFSC. A CPP é subordinada à PRODEGESP (Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas), responsável pela gestão de pessoal da Universidade.

A entrevista ocorreu de forma presencial a partir de agendamento prévio feito por e-mail e a condução se deu através de um roteiro concebido previamente em que se buscou conhecer as possíveis ações de desenvolvimento de *soft skills*, como são planejadas, divulgadas, executadas e avaliadas.

Para a análise foi utilizado a triangulação de dados, bem como a análise de conteúdo, pois a mesma permite a descrição sistemática e objetivo do conteúdo (Lakatos & Marconi, 2003). Os dados quantitativos foram analisados por meio de estatística descritiva, utilizando o *software IBM SPSS Statistics*, observando as frequências, média e, em especial, moda das respostas, pois é possível encontrar o valor mais frequente de um conjunto de dados.

4. Resultados

Para que seja possível investigar a percepção dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina acerca do desenvolvimento de habilidades de *soft skills*, bem como conhecer as atividades laborais e as *soft skills* envolvidas em suas funções é necessário compreender o perfil da amostra. Nesse sentido, observa-se que os servidores que compõem a turma 2022 do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, correspondem à maior parcela dos respondentes, ou seja, 46% ou 11 respostas do total, seguido por 8 respostas da Turma 2020, que compõem 33% das respostas. Já a turma 2021 teve o menor número de respostas (5), com 21%.

Ademais, é interessante notar que o tempo de atuação como servidor da Universidade Federal de Santa Catarina é bem variado nas respostas, sendo o maior tempo de 42 anos como servidor e, o menor com 04 anos de serviço na instituição. Os servidores com 5 anos de atuação ou menos compuseram a 33% dos respondentes com 8 respostas sendo a maioria, enquanto os servidores com mais de 15 anos foram a minoria, com apenas 3 respostas.

Quanto aos cargos e funções, percebe-se que 70% dos respondentes possuem enquadramento funcional como assistente em administração e 8% como administradores. Por outro lado, 54,2% dos respondentes informaram funções de chefia, desde chefes de departamentos, coordenadores ou diretores. Dentre as 24 respostas, 9 informaram exercerem função de chefia nos mais diversos departamentos, 12% disseram serem coordenadores e um respondente informou atuar como diretor. Todos os resultados discutidos quanto ao perfil dos respondentes, estão resumidos na Tabela 1.

Tabela 1. Perfil dos respondentes.

| Variável | Atributo | Frequência | % |
|---------------------|-----------------------------|------------|--------|
| Turma PPGAU | 2022 | 11 | 45,8% |
| | 2021 | 5 | 20,8% |
| | 2020 | 8 | 33,3% |
| Tempo como servidor | 5 anos ou menos | 8 | 33,33% |
| | 6 a 10 anos | 7 | 29,17% |
| | 11 a 15 anos | 6 | 25,00% |
| | mais de 15 anos | 3 | 12,50% |
| Cargo | Assistente em Administração | 17 | 70,8% |
| | Administrador | 2 | 8,3% |
| | Arquivista | 1 | 4,2% |
| | Médico | 1 | 4,2% |
| | Técnico em tecnologia | 1 | 4,2% |
| | Técnico em eletrônica | 1 | 4,2% |
| | Não informado | 1 | 4,2% |
| Função | Chefe | 9 | 37,5% |
| | Coordenador | 3 | 12,5 |
| | Diretor | 1 | 4,2% |
| | Outros | 7 | 29,17% |
| | Não informado | 4 | 16,7% |

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Para avaliar a percepção dos estudantes do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária sobre algumas das principais *soft skills*, foram investigadas as habilidades de autoeficácia, autoconhecimento, autorregulação emocional, resiliência, competências interpessoais e empatia. Utilizou-se uma escala *Likert* de

cinco pontos, na qual o número 1 indicava "pouco domínio" e o número 5 indicava "muito domínio" da habilidade em questão.

É relevante observar que nenhum dos participantes apontou ter pouco domínio em qualquer uma das *soft skills* avaliadas, e que o item 2 da escala likert foi assinalado apenas na habilidade autorregulação emocional, o que demonstra que apenas um dos respondentes acredita ter pouco domínio em monitorar e modular a emoção, a cognição e o comportamento, para atingir um objetivo e/ou adaptar às demandas cognitivas e sociais para situações específicas (Sroufe, 1995).

Ainda é relevante citar que autoeficácia, autoconhecimento, autorregulação emocional e empatia tiveram maior concentração de respostas no nº 4 da escala, ou seja, apesar de possuírem algum domínio, os correspondentes ainda não consideram que possuem total propriedade dessas habilidades, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Contudo, o item 5, que corresponde a muito domínio, foi assinalado em sua maioria em resiliência, ou seja, na capacidade que possuem de se recuperar de eventos potencialmente prejudiciais, tais como adversidades, falhas, conflitos ou até mesmo eventos positivos que envolvam progresso ou maior responsabilidade (Youssef & Luthans, 2007) e em competências interpessoais, que referem-se às formas de interação culturalmente aprovadas que empregamos em nossas trocas normais com outras pessoas (Denhardt, 2001). Em outras palavras, os respondentes acreditam possuir muito domínio da sua capacidade de recuperar-se de adversidades, bem como em relacionar-se com outros membros da forma que é esperado deles pela sociedade.

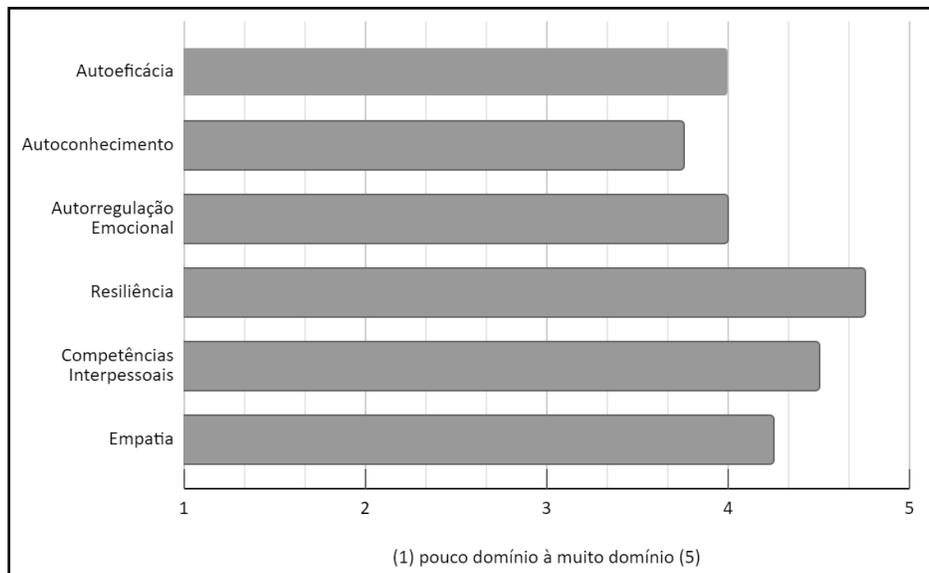
Tabela 2. Distribuição das respostas da percepção dos respondentes acerca das suas *soft skills*.

| Escala Likert | pouco domínio à muito domínio | | | | |
|----------------------------|-------------------------------|---|---|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Soft Skill | | | | | |
| Autoeficácia | 0 | 0 | 3 | 16 | 5 |
| Autoconhecimento | 0 | 0 | 4 | 15 | 5 |
| Autorregulação Emocional | 0 | 1 | 9 | 11 | 3 |
| Resiliência | 0 | 0 | 5 | 7 | 12 |
| Competências Interpessoais | 0 | 0 | 5 | 7 | 12 |
| Empatia | 0 | 0 | 3 | 11 | 10 |

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ao analisar a relação entre as *soft skills* e os cargos de chefia, verificou-se que não houve pontuação nos itens mais baixos da escala, ou seja, nenhum coordenador ou diretor relatou ter pouco domínio das habilidades estudadas. Isso indica uma percepção predominantemente positiva em relação às *soft skills*, com destaque para os itens 4 e 5 da escala, como pode ser visto na Figura 01. No entanto, algumas habilidades foram pontuadas com menor frequência, como a habilidade de autorregulação emocional pelos coordenadores e o autoconhecimento pelos diretores, sendo que um dos respondentes escolheu o item 3 da escala, respectivamente.

Figura 1. Média respostas dos domínios de *soft skills* cargos de chefia.



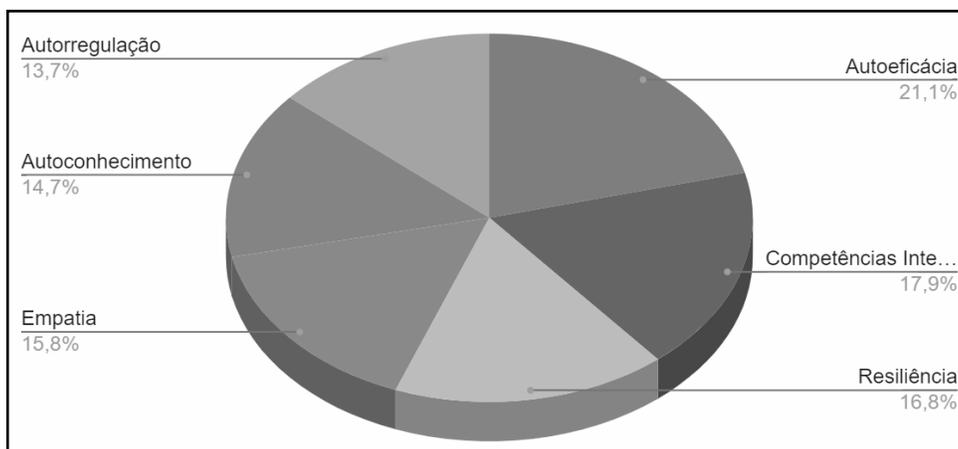
Fuente: Elaborado pelos autores (2022).

Além de avaliar a percepção dos respondentes em relação ao domínio de determinadas *soft skills*, o instrumento também questionou como acreditavam ter desenvolvido essas competências. Embora as respostas abertas tenham fornecido diferentes abordagens, os alunos do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, que atuam como servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina, destacaram principalmente duas formas de aprimoramento. Todos informaram que desenvolveram *soft skills* por meio da vivência e da prática do dia a dia, sendo que alguns não conseguiram identificar exatamente em que momento foram aprimorando suas habilidades. Além disso, algumas respostas mencionaram a utilização de cursos, capacitações e experiências profissionais como fatores que contribuíram para o seu amadurecimento.

Outra resposta que apareceu com certa frequência, especialmente nas respostas que envolveram *soft skills* como autoconhecimento e autorregulação emocional, foi a importância da terapia com profissional qualificado para o desenvolvimento das *soft skills*. Um exemplo é a resposta anônima da pergunta: “Como você acredita que desenvolveu essa característica?”, referindo-se ao autoconhecimento. O participante anônimo informou que foi “Fazendo anos de terapia e ouvindo o feedback de amigos e profissionais com os quais já trabalhei até hoje.”

Quando questionados acerca da contribuição da Universidade Federal de Santa Catarina no desenvolvimento de competências, 95% dos servidores acreditam que a universidade contribuiu para o desenvolvimento de alguma *soft skill*, houve divergência no apontamento de quais *soft skills* foram desenvolvidas pela universidade. Por um lado autoeficácia e competências interpessoais obtiveram maior número de respondentes que relataram o papel da UFSC para o seu desenvolvimento e, por outro lado as competências que os servidores acreditam que a universidade teve menor influência no desenvolvimento são a autorregulação e o autoconhecimento, conforme demonstrado na Figura 02.

Figura 2. *Soft skills* que mais tiveram contribuição da UFSC para o seu desenvolvimento segundo os servidores técnicos.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Dentro do grupo de servidores que responderam que sim, comentou-se que o próprio carácter de instituição social que é inerente às universidades, promovem a exposição e desenvolvimento das habilidades. Além de ser um local de trabalho, no qual um(a) servidor(a) cita que convive “1/3 dos meus dias úteis com os colegas de trabalho e essa inter-relação permite que emergjam sentimentos, feedbacks, etc que contribuem para minha autoanálise.”

No entanto, nem todos que responderam sim, apenas elogiam o ambiente, e uma das respostas constatou que “Sim, com os cursos de capacitação e escola de gestores [...]” foi possível desenvolver, porém ele ainda acrescenta “[...] a nível de setor, ainda é uma atividade informal, que carece de um ambiente com o gestor participativo e focado na evolução do servidor.”

Entre os respondentes que afirmaram não terem sido contribuídos pela universidade, houve poucos que justificaram sua posição, sendo digna de nota a resposta deste servidor(a)

“Pouco. Minha percepção é de que, de uma maneira geral, ocorre o contrário. As pessoas estão muito mais interessadas na sua progressão profissional do que com fazer o que deve ser feito (em termos de procedimentos e encaminhamentos que trato no XXXX).”

Ao serem questionados sobre “como acreditam que a Universidade Federal de Santa Catarina pode ajudar a desenvolver *soft skills*?”, os respondentes afirmaram que a instituição não pode ajudar no desenvolvimento de *soft skills*, porém, não apresentaram justificativas. Em contrapartida, dentre as respostas que indicaram que sim, trouxeram como sugestões “por meio de cursos de capacitação interna e externa”, “serviços de acolhimento e grupos de discussão sobre o tema” e ainda, ressaltaram “apoio da chefia e da instituição, dando feedbacks reais e ajudando a desenvolver competências tanto interna e externa”.

Por fim, o questionário também possibilitou que os respondentes indicassem outras habilidades que acreditam ter desenvolvido durante o tempo em que atuam como servidores. Dentre as competências mencionadas, destaca-se a consciência situacional, que foi explicada como decorrente da natureza do setor em que atuam e da liberdade de acesso a novos conhecimentos. Além disso, as habilidades de relacionamento e liderança foram mencionadas repetidas vezes. Nesse sentido, a Universidade Federal de Santa Catarina oferece diversas ações de capacitação por meio da Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP), que é subordinada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PRODEGESP). Anualmente, a CCP elabora o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), que é um instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) (UFSC, 2022, p. 7).

Para a elaboração do PDP 2022, foram considerados os componentes elencados abaixo (UFSC, 2022:7):

- i. As diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas previstas no Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.506, de 2 de outubro de 2020;
- ii. As Linhas de Desenvolvimento previstas pelo Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006;
- iii. A Resolução Normativa nº 51/CUn/2015 que regulamenta o PROFOR;

- iv. As políticas institucionais de gestão de pessoas e diretrizes da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas;
v. O Levantamento de Necessidades de Desenvolvimento (LND)”

Na Universidade Federal de Santa Catarina, o Levantamento de Necessidades de Desenvolvimento (LND) é realizado anualmente por meio das chefias de todos os setores, com o objetivo de identificar as necessidades de desenvolvimento dos servidores. De acordo com o Chefe da Divisão de Capacitação Continuada da Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP), o setor costuma receber um bom feedback dos servidores anualmente quando o LND é aplicado.

A Coordenadoria de Capacitação de Pessoas tem na página denominada “Sistema Gestor de Capacitação” um histórico de todas as ações de capacitação oferecidas e executadas desde o ano de 2010. Através destes dados efetuamos um levantamento dos anos de que se tem registro (2010 a 2022) e nos deparamos com a informação de que no período 2010 e 2016 foram oferecidas e executadas 8 ações de capacitação envolvendo *soft skills*. Esses números indicam uma média de menos de uma ação de capacitação por ano envolvendo *soft skills*.

Entre 2017 e 2022, o número de ações de capacitação oferecidas pela CCP mais do que dobrou, como pode ser visto no Quadro 4, que apresenta o total de ações e a quantidade delas relacionadas às *soft skills*.

Quadro 4. Comparativo entre ações de capacitação com ações envolvendo *soft skills*.

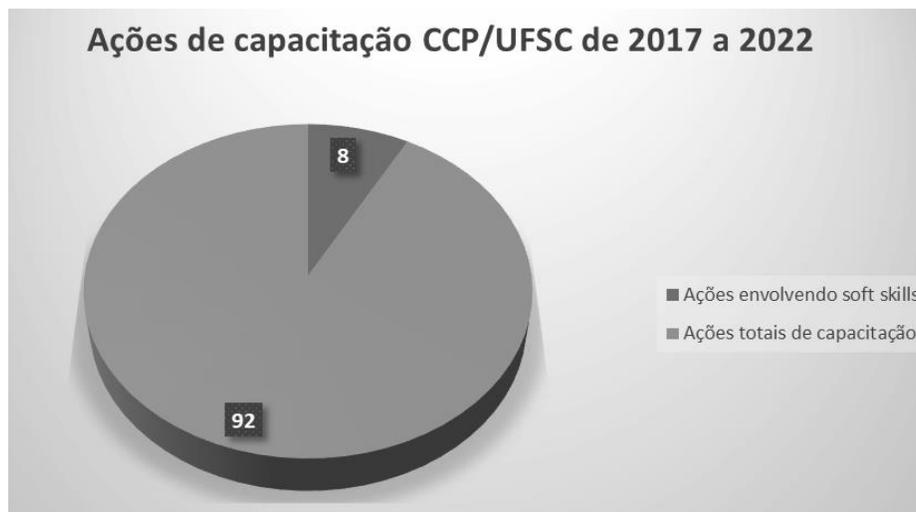
| Ano | Total das Ações de Capacitação | Ações envolvendo <i>soft skills</i> | Percentual |
|-------|--------------------------------|-------------------------------------|------------|
| 2022 | 11 | 0 | 0% |
| 2021 | 41 | 6 | 14,63% |
| 2020 | 33 | 3 | 9,09% |
| 2019 | 46 | 3 | 6,52% |
| 2018 | 56 | 4 | 7,14% |
| 2017 | 51 | 3 | 5,88% |
| Total | 238 | 19 | 7,98% |

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Conforme observado pelo quadro, no período que compreende 2017 a 2022 foram oferecidas e executadas 19 ações de capacitação envolvendo *soft skills*, sendo a média em torno de 3 ações por ano. Nesse sentido, o ano de 2021 foi o ano em que a Coordenadoria de Capacitação de Pessoas mais ofereceu ações de capacitação envolvendo *soft skills* (6 ações), levando-nos a questionar a motivação por trás dessa incidência, sendo um combinação de fatores como a pandemia de Covid 19 e a necessidade observada pelos chefes dos setores. Em contrapartida, em 2022 não foi oferecida nenhuma ação de capacitação envolvendo *soft skills*.

Apesar do período 2017 a 2022 ser superior em número de ações de capacitação que envolvem *soft skills*, ainda a relação entre as capacitações ofertadas versus capacitação que envolvem *soft skills* é baixo, com apenas 8%, conforme observado pela Figura 3 que apresenta estes dados em forma de gráfico para melhor visualização.

Figura 3. Comparação do total das ações de capacitação oferecidas pela CCP/UFSC com as ações envolvendo *soft skills* entre os anos de 2017 a 2022.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

5. Discussão

Os resultados encontrados abrem caminho para diversas questões e discussões acerca das *soft skills* no contexto da gestão universitária. É de nota que a pesquisa corrobora com os apontamentos de Von Krieger et. al. (2018) e Leal et. al. (2018), especialmente em relação a necessidade de adaptar abordagens de gestão como a GpC (Gestão por Competências) para a realidade do ensino superior público.

Isso ocorre devido à diferença entre os aspectos teóricos e implementação prática e desafiadora dos decretos e normativas para gestão por competências em universidades federais (Landfeldt & Odellius, 2017; Perseguinto & Pedro, 2017). Mesmo a UFSC possuindo ações voltadas à capacitação dos seus servidores, não é possível afirmar que o plano de desenvolvimento de pessoas contempla o decreto na sua plenitude e, por consequência, não aborda formalmente o desenvolvimento das *soft skills*, ficando restrito a capacitações esporádicas.

Por um lado, a própria legislação de ingresso ao serviço público e sua estrutura funcional voltada para o cargo ao invés do indivíduo, restringe a gestão de competências e *soft skills* dentro da universidade (Schikmann, 2010). Esse fato é expresso pelo interesse, tanto por parte da UFSC quanto por parte dos servidores na progressão profissional citada pelos respondentes.

Por outro lado, nos resultados encontrados é evidenciado que os ocupantes de cargos de chefia precisam compreender a relevância da temática, além de possuir bom domínio (3) à muito domínio (5) acerca das *soft skills*, visto que cabe ao gestor identificar as necessidades de desenvolvimento dos servidores, desde o momento de dar feedback, avaliar o desempenho até reivindicar à Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP) as capacitações necessárias.

Nesse sentido, é possível questionar o papel da universidade frente ao desenvolvimento de *soft skills* quanto a quais competências desenvolver e o como fazê-lo. Reis et al (2010) e Lemos (2019) comentavam a respeito da dificuldade de desenvolver *soft skills* por meio de mecanismos formais de educação, ressaltando a utilização de alternativas como a prática reflexiva. Além disso, Bitencourt (2004) reforça que a gestão de competências é relevante para promover a reflexão a respeito do trabalho e do seu papel.

Isso é validado pelas respostas dos servidores que apontaram aspectos indiretos como a vivência e o dia-a-dia de trabalho ao responderem sobre as formas que a UFSC contribuiu no desenvolvimento das *soft skills*.

Ademais, a importância da gestão por competência, especialmente as *soft skills*, para o serviço público é reforçada tendo em vista que são habilidades sociais e transversais necessárias para conversar com os diferentes agentes atuantes neste meio (Albuquerque, 2021), além do próprio caráter de instituição social, citado nas respostas, que é inerente à universidade, resultando no desenvolvimento orgânico das *soft skills*.

Além disso, os respondentes apontaram que o acompanhamento psicológico tem sido um fator importante no desenvolvimento de *soft skills*. Essa constatação oferece uma oportunidade para que as universidades incentivem a promoção da saúde mental, já que o adoecimento mental de servidores é uma realidade

comprovada por estudos como o de Silva e Bueno (2015). As relações de trabalho, que envolvem várias *soft skills*, como competências interpessoais, empatia e autorregulação, desempenham um papel significativo na saúde mental. Nesse contexto, surge uma discussão importante sobre a relação entre a terapia e as *soft skills*, e como isso pode impactar o ambiente das IES.

Por fim, ao analisar as Programações Anuais do Sistema Gestor de Capacitação, percebe-se um crescente interesse no tema com ações de capacitação envolvendo *soft skills* em 2021 em comparação com aos anos anteriores, reforçando a relevância deste estudo inicial. No entanto, embora haja um aumento nas ações de capacitação envolvendo *soft skills*, elas ainda representam uma pequena porcentagem do total de capacitações oferecidas. Portanto, é necessário realizar uma análise mais aprofundada para identificar as razões por trás dessa discrepância e propor soluções para promover a importância das *soft skills* na UFSC.

6. Conclusão

Este estudo enfatiza a importância da Gestão por Competências nas instituições públicas, reconhecendo que a gestão eficaz das habilidades individuais dos servidores públicos é fundamental para atingir os objetivos organizacionais. Apesar do avanço tecnológico, as pessoas continuam sendo a chave para o desenvolvimento das instituições. Universidades públicas, em particular as de grande porte como a Universidade Federal de Santa Catarina, enfrentam desafios únicos na implementação da Gestão por Competências devido à sua complexidade e diversidade. No entanto, é justamente por essas características que a Gestão por Competências é essencial.

Para otimizar o desempenho organizacional e individual, é possível mapear e desenvolver diversas competências. Embora cada contexto exija competências específicas, as *soft skills* são sempre relevantes. No entanto, este estudo identificou que as ações de capacitação relacionadas às *soft skills* ainda não são tão proeminentes na UFSC. Isso pode ser devido à falta de percepção entre os servidores da UFSC sobre a importância das *soft skills* ou à falta de necessidade percebida no ambiente de trabalho. No entanto, aqueles que já participaram de ações de desenvolvimento destacam a importância dessas iniciativas.

Para melhorar a situação, é recomendável que a UFSC mantenha e expanda gradualmente as iniciativas de desenvolvimento de competências transversais, incluindo as *soft skills*, e supere os obstáculos à implementação da Gestão por Competências. É importante entender melhor os desafios específicos enfrentados pela UFSC que podem ser os mesmos que a literatura identifica tais como: descontinuidade na gestão, falta de apoio da administração superior, cultura organizacional resistente a mudanças, baixo envolvimento da alta gestão e desconhecimento ou incompreensão do tema, falta de estrutura no gerenciamento de pessoas na administração pública, carência de pessoal para conduzir o processo, falta de clareza da estratégia da organização, limitações legais, limitações orçamentárias, entre outros (Bassan, 2020; Von Krieger et al., 2018).

Ainda no que diz respeito às *soft skills*, é recomendável explorar práticas de desenvolvimento que sejam diferentes das tradicionais, uma vez que a literatura destaca que essas habilidades requerem abordagens distintas (Reis et al, 2010). Além disso, a Administração Central da UFSC pode promover uma ampla discussão sobre esses temas e buscar a sensibilização principalmente dos ocupantes de cargos de chefia e gestão, para que possam também sensibilizar suas equipes e disseminar conhecimentos previamente adquiridos.

Para futuros trabalhos, sugere-se que o estudo seja ampliado na Universidade Federal de Santa Catarina combinando a aplicação de questionários com pesquisas semiestruturadas para os servidores da Universidade, a fim de obter um entendimento mais completo do problema. Em resumo, é fundamental que a UFSC desenvolva iniciativas de Gestão por Competências e de desenvolvimento de *soft skills* para seus servidores para melhorar o desempenho organizacional e individual.

Referências

- Albuquerque, I. N. M. (2021): *Soft skills e hard skills: análise bibliométrica a partir da ISI Web of Science*. Dissertação (Mestrado em Recursos Humanos e Comportamento Organizacional) - Escola Superior de Altos Estudos, Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra.
- Amaral, H. K. do. (2014): "Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira". *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 57, n. 4, p. 549-563.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. W H Freeman/Times Books/ Henry Holt & Co.

- Bassan, F. V.; Battistella, L. F.; Kocourek, S. (2020): "Competences management: analysis of implementation at the Federal University of Santa Maria". *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 10.
- Bitencourt, C. C. (2004): "A gestão de competências gerenciais e a contribuição da aprendizagem organizacional". *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 44, n. 1, p. 58–69.
- Boehs, S. T. M.; Silveira, A. E. S. "Autoconhecimento: o que precisamos para nos conhecer melhor?". In: Silva, N; Farsen, T. C. (Orgs.). *Qualidades psicológicas positivas nas organizações*. São Paulo: Vetor.
- Brandão, H. P.; Guimarães, T. de A. (2001): "Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?". *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 8–15.
- Brandão, H. P.; Andrade, J. E. B. (2007): "Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência". *Revista de Administração Mackenzie*, v. 8, n. 3, p. 32-49.
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm
- Brasil. (2006): *Decreto-Lei 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.
- Brasil. (2019): *Decreto-Lei 9.991, de 28 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.
- Carmo, L. J. O.; Assis, L. B. de; Martins, M. G.; Saldanha, C. C. T.; Gomes, P. A. (2018): "Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal". *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, n. 2, p. 164-192.
- Creswell, J. W., Clark, V. L. P. *Pesquisa de métodos mistos*. Porto Alegre: Penso, 2013.
- Denhardt, Robert B. (2001): "The big questions of public administration education". *Public Administration Review*, v. 61, n. 5, p. 526-534.
- Dias, R.; Pádua, A. S.; Mendes, I. (2021): "Administração Pública no século XXI: tendências no ensino e aprendizagem de *soft skills*". *Ensino em Perspectivas*, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 1–24.
- Durand, T. (1998, June). Forms of incompetence. In *Proceedings Fourth International Conference on Competence-Based Management*. Oslo: Norwegian School of Management.
- Dutra, Joel Souza (2011): *Gestão de Pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas*. São Paulo: Atlas.
- Dutra, J. S.; Hipólito, J. A. M.; Silva, C. M. (2000): "Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações". *Revista de Administração Contemporânea*, v. 4, n. 1, p. 161-176, 11.
- Fleury, M.T.L.; Fleury, A.C.C. (2004): "Alinhando estratégias e competências". *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 1, p. 44-57, jan./mar.
- Gil, A. C. (2018): *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Goleman, D. (2006). *Inteligência Social - A nova ciência das relações humanas*. Barcelos: Círculo de Leitores.
- Katz, R. L. (1974): "Skills of an effective administrator". *Harvard Business Review*, n.52, p.90-102, set./out.
- Lakatos, E. M.; Marconi, M. A. *Fundamentos da metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- Landfeldt, I. M. P.; Odellius, C. C. Gestão por Competências em Universidades Públicas Federais. *VI Encontro de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho da ANPAD - EnGPR*, Anais, Curitiba, PR, Brasil, p.1-8, 2017.
- Leal, F. G.; Souza, S. de; Moreira, K. D. (2018): "Atuação do Secretário-Executivo na Gestão Universitária Pública: o estado do conhecimento sobre a questão". *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 9, n. 1, p. 65–89.

- Lemos, V. A. F. (2019): A relevância da reflexão crítica para o desenvolvimento de *soft skills*: análise de uma experiência de formação de líderes. 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Moreira, K. D.; Rodrigues, L. M. A.; Dalmau, M. B. L.; Costa, A. M. (2020): "Metodologia para o desenvolvimento de competências secretariais no contexto da gestão universitária." *Revista De Gestão E Secretariado*, 11(1), 151–175.
- Moyin, S. (2006): Empathy in history, empathizing with humanity. *History and Theory*, v. 45, n 3, p. 397-415.
- Nunes, M. F. O.; Oliveira, T. F. "A autoeficácia: acreditar é preciso, mas fazer é primordial." In: Silva, N; Farsen, T. C. (Orgs.). *Qualidades psicológicas positivas nas organizações*. São Paulo: Vetor.
- Oliveira, A.C; Pinto, F. R; Mendonça, C. M. C. (2020): "Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas no Setor Público: Estudo em uma Instituição Federal de Ensino Superior". *Revista de Administração de Roraima*, v. 10, n. 1, p. 1-25.
- Paes, R. V. O.; Figueiredo, M. S.; Lemos, J. F. N.; Oliveira, M. A. (2019): "Panorama da Atuação do Profissional de Secretariado Executivo na Universidade Federal do Pará Através da Gestão por Competências". *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 10, n. 3, p. 163-191.
- Perseguino, S. A.; Pedro, W. J. A. (2017): "Análise crítica da gestão por competências em universidades federais". *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 13, n. 29, p. 22-44.
- Pires, A. K. et. al. (2005): *Gestão por competências em organizações de governo*. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/585077/livro_gestao_competencias.pdf/cd493b19-485e-42b1-bcoe-27578a89faea>. (Acesso em 07/06/2022).
- Pontes, W. L.; Martins, A. R.; Coutinho, A. R. S. (2019): "Desenvolvimento de competências de servidores públicos através do E-Learning: um estudo de caso no ensino". *Revista Observatório*, v. 5, n. 3, p. 50-84.
- Primo, P. P.; Oliva, E. C.; Kubo, E. K. M. (2014): "Gestão estratégica de pessoas para pesquisadores em Administração nas universidades privadas". *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, v. 20, n. 2, p. 371-396.
- PPGAU (2023). Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina. (2023). *O Programa*. Recuperado em 15 de março de 2023, de <https://ppgau.ufsc.br/o-programa/>
- Reis, G. G.; Silva, L. M. T.; Eboli, M. P. (2010): "A prática reflexiva e suas contribuições para a educação corporativa". *Revista de Gestão*, v. 17, n. 4, art. 5, p. 403-419.
- Robles, M.M.; (2012): "Executive Perceptions of the Top 10 Soft Skills Needed in Today's Workplace". *Business and Professional Communication Quarterly*, 453-466, set.
- Rogers, C. *Tornar-se pessoa*. 3 ed., São Paulo, 1978.
- Ruas, R.; et al., (2005): O conceito de competência de A a Z – Análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004. *Anais XXIX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Brasília, DF.
- Schikmann, R. (2010): "Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público". In: Camões, M. R. de S.; Pantoja, M. J.; Bergue, S. T. (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap.
- Silva, R. B., & Bueno, H. P. V. (2015). A saúde mental e os principais motivos de afastamento do servidor público brasileiro. *Artigo (Especialização em Saúde Mental)-Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS*.
- Sroufe, L. A. (1995): *Emotional development: The organization of emotional life in the early years*. New York: Cambridge University Press.
- Switkiewicz, O. (2014): "Competências transversais, técnicas ou morais: um estudo exploratório sobre as competências dos trabalhadores que as organizações em Portugal mais valorizam". *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, RJ, v. 12, n. 3, p. 663 a 687.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina (2022). *Plano Anual de Capacitação. Florianópolis*. Disponível em: <<https://capacitacao.ufsc.br/files/2022/02/PDP-2022.pdf>> Acesso em 15 jul. 2022.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. *Sistema Gestor de Capacitação*. Disponível em <<https://sgca.sistemas.ufsc.br/publico/programacaoAno.xhtml>> Acesso em 16 jul. 2022.

- UFSC. Reitoria. (2020). *Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal de Santa Catarina*. Florianópolis, SC: UFSC. Recuperado de https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/208159/ESTATUTO_UFSC_atualizado%20mar%c3%a7o%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. (2022). A UFSC. Acesso em 8 de março de 2023, de <https://ufsc.br/a-ufsc/>
- Von Kriiger, C. C. P.; Andrade, E. P. de; Silva, A. M. da; Mourão, C. de O.; Pizzol, R. A.; Lima, S. T. P. (2018): "Desafios à implantação de modelos de gestão por competências no setor público federal: o caso de uma autarquia federal". *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, n. 3, p. 707-740.
- Yin, R. K. (2015): *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Youssef, C. M.; Luthans, F. (2007). "Positive organizational behavior in the workplace: The impact of hope, optimism, and resilience". *Journal of management*, 33(5), 774-800.

APÊNDICE A - PROGRAMAÇÃO DOS ÚLTIMOS 5 ANOS DOS EVENTOS DE CAPACITAÇÃO RELACIONADOS COM *SOFT SKILLS* NA CCP - Eventos de capacitação relacionadas com *soft skills* coordenados pela CPP/UFSC 2011 a 2021

| Evento | Objetivo | Anos | Soft Skills trabalhadas |
|---|--|----------------------|--|
| DESAFIOS E TENDÊNCIAS EM GESTÃO DE PESSOAS | Apresentar algumas das tendências relacionadas à gestão de pessoas que tornam mais complexos os desafios organizacionais da gestão universitária. | 2021, 2020 | Relacionamento Interpessoal, Empatia, Autoconhecimento |
| MEDIAÇÃO DE CONFLITOS | Capacitar os participantes na identificação de aspectos fundamentais ao processo de mediação de conflitos no trabalho. | 2021 2019 | Relacionamento Interpessoal, Empatia |
| DESENVOLVIMENTO DAS QUALIDADES PSICOLÓGICAS POSITIVAS: FOCO NAS VIRTUDES HUMANA | Construir e desenvolver por meio de aprendizagens conceituais e aplicadas, as qualidades psicológicas positivas dos servidores da UFSC. | 2019 2018 2017 | Inteligência Emocional, Autoeficácia, Resiliência |
| RELAÇÕES INTERPESSOAIS NO AMBIENTE DE TRABALHO | Discutir junto aos participantes as diferentes relações criadas dentro do ambiente de trabalho e a melhor forma de vivenciá-las e de intervir em situações de conflitos. | 2018 2017 | Relacionamento interpessoal, empatia, resiliência |
| INTEGRAÇÃO AO ESTÁGIO PROBATÓRIO: TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO RECÉM-ADMITIDOS NA UFSC | Contribuir para o processo de integração dos servidores técnico-administrativos em educação recém-admitidos na UFSC, por meio do desenvolvimento de habilidades interpessoais e aquisição de conhecimentos relativos à estrutura organizacional | 2018 2017 | Relacionamento interpessoal |
| FELICIDADE E BEM-ESTAR NO TRABALHO | Sensibilizar os participantes para a importância da compreensão dos conceitos de Estresse, Felicidade e Bem-Estar nas vidas pessoal e profissional; Refletir junto com os participantes modos de contribuição e ajuda dos conceitos de Estresse, Felicidade e Bem-Estar e demais conteúdos correlatos na melhoria da Qualidade de Vida em circunstâncias de Vida Pessoal e no Trabalho | 2012 2011 | Relacionamento interpessoal |
| ACOLHEUFSC - ATENÇÃO PSICOSSOCIAL À COMUNIDADE UFSC | Apresentar o projeto Acolhe UFSC e os elementos teóricos e históricos sobre saúde mental, por meio de exposição de conteúdos e debate com os participantes. | 2021 | Empatia; Relacionamento Interpessoal, Resiliência |
| SÍNDROME DE BURNOUT | Discutir os principais aspectos que caracterizam a Síndrome de Burnout e suas consequências biopsicossociais | 2021 | Empatia, Resiliência, Autorregulação emocional |
| GESTÃO DE CONFLITOS NO AMBIENTE DE TRABALHO | Capacitar os participantes para a gestão de conflitos, a partir de conhecimentos sobre: as relações nas organizações e a concepção, natureza, tipicidade, fontes e níveis de conflito. | 2021 | Relacionamento interpessoal, Empatia |
| SAÚDE MENTAL NO TRABALHO: CONTRIBUIÇÕES DA PSICOLOGIA POSITIVA PARA SITUAÇÕES DE ISOLAMENTO E DE DISTANCIAMENTO SOCIAL | Mostrar para os participantes, modos positivos de preservação e melhoria de suas saúdes mentais, diante de situações que impõem a virtualidade, o isolamento e o distanciamento social | 2021 | Autoconhecimento, relacionamento interpessoal, Resiliência |

| | | | |
|--|---|------|---|
| GESTOR UNIVERSITÁRIO E O SEU PAPEL NO GERENCIAMENTO DE DESEMPENHO EM TEMPOS DE PANDEMIA | Capacitar os participantes a: caracterizar desempenho humano no trabalho, caracterizar os principais aspectos que interferem no desempenho no trabalho, identificar implicações da pandemia no desempenho dos trabalhadores, avaliar o papel dos gestores em relação à gestão de desempenho; caracterizar um procedimento para análise de problemas de desempenho embasado em evidências, efetivo e respeitoso. | 2020 | Autoeficácia, Relacionamento interpessoal |
| QUALIDADES PSICOLÓGICAS POSITIVAS DIANTE DO ISOLAMENTO E DO DISTANCIAMENTO SOCIAL | Mostrar aos participantes modos práticos de desenvolver qualidades psicológicas diante de situações críticas e de grande tensão. | 2020 | Inteligência Emocional, Autoeficácia, Resiliência |
| LIDERANÇA AUTÊNTICA E POSITIVA | Desenvolver capacidades de Liderança Autêntica e Positiva | 2019 | Relacionamento interpessoal, Autoeficácia, Resiliência, Empatia |
| ESTRESSE E TRABALHO | Auxiliar os servidores na identificação de fatores de risco em saúde mental e estresse e medidas de prevenção ao adoecimento psíquico. | 2013 | Autoconhecimento, resiliência |
| HABILIDADES INTERPESSOIS PARA LIDERANÇA | Proporcionar um espaço para reflexão e prática das habilidades interpessoais associadas à gestão efetiva. | 2013 | Relacionamento interpessoal |
| RELAÇÕES INTRA E INTERPESSOIS | Sensibilizar os participantes para a importância do autoconhecimento e das relações interpessoais nas vidas pessoal e profissional; e Instrumentar os participantes para a utilização dos conhecimentos adquiridos nas situações cotidianas da Vida Pessoal e do Trabalho. | 2011 | Autoconhecimento, relacionamento interpessoal |
| DESENVOLVIMENTO INTERPESSOAL | Mostrar a importância "do bem viver" por meio do relacionamento interpessoal no ambiente de trabalho | 2010 | Relacionamento interpessoal, Empatia |
| RELAÇÕES INTERPESSOIS | Facilitar o processo de desenvolvimento individual, grupal e de habilidades na busca da realização dos objetivos da organização e do indivíduo de forma compartilhada. | 2010 | Autoconhecimento, Relacionamento interpessoal, Autoeficácia |

Fonte: Adaptado de UFSC (2022)

Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional

Compilado por Beatriz de Anchorena; editado por Beatriz de Anchorena y Pablo Ariel.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019. 253 págs. ISBN 978-987-86-2514-0

José Vigil

Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina

jvigil@fce.unl.edu.ar



–“Una compilación van a hacer?” Me dijo una vez un director de tesis en Inglaterra.

–“No es lo que la literatura necesita”.

Pero a veces sí es necesario. Esta recopilación de textos es necesaria como puesta en escena de la discusión sobre la *dimensión política del Estado y la administración pública*, es decir, la discusión que coloca al Estado y la administración pública como unidad de ordenación y conducción de la sociedad a través de lógicas y mecanismos de ejercicio del poder para cumplir los objetivos del desarrollo que fueran fijados, precisamente, por la conducción política.

Con una introducción magistral y con una pluma envidiable, Carlos Vilas marca las pautas de la discusión indicando que la problemática del Estado y la administración pública no son (o no deberían ser) solo meros aspectos vinculados al tamaño (grande o chico) o los recursos que maneja (muchos o pocos) –aunque claro, son importantísimos- sino que es necesario que la problemática de la discusión esté **en (la definición) de los intereses, fines y objetivos** para los cuales deberían alinearse las acciones del Estado y la organización de la administración pública. Y dice: “...esos fines y objetivos no son socialmente neutros ni son establecidos por la naturaleza o por definiciones ontológicas: son el producto de los conflictos, negociaciones y transacciones entre actores y, en definitiva, de las relaciones de poder y dominación que se entablan a partir de ellos”.

En ese rumbo, de colocar en primer plano la dimensión política, hablar de más Estado y mejor Estado implica, según los autores, hacer un análisis crítico y propositivo de situaciones recientes en pos de la recuperación económica, la promoción de la justicia social y la proyección de la democracia. La propuesta de “más” Estado, que siempre parece asustar a los ciudadanos desprevenidos, no se trata de proponer más grande estado fiscal o material, sino –dicen los autores- de ampliar los desafíos, abrir la agenda, sumar derechos, resolver los problemas que la sociedad necesita. De mejorar la –siempre tan citada- “eficiencia” en las estrategias y la capacidad de gestión. Mas federal y dinámico. Más transparente y participativo, dicen.

Claramente, el libro tiene una orientación conceptual muy definida. Demasiado definida para mi gusto. El adversario y “*Punching Ball*” es claro: juntos por el cambio, cambiemos, el pro, el neoliberalismo financiero, el consenso de Washington, y todas las propuestas que de esa arena conceptual se han derramado en los últimos años sobre el Estado y la administración pública en Argentina. El adversario está presente en todo el cuerpo del texto. Aun así, recopilar textos para marcar la cancha, no le resta mérito ni calidad académica, creo. La necesidad de poner en escena la *dimensión política* del Estado y la administración pública (el Estado **es** una relación social, y expresión de los conflictos y contradicciones en un espacio social dado) sigue siendo tremendamente válida. Y claro, las investigaciones y las críticas van justamente sobre los momentos empíricos y las arenas conceptuales que precisamente obviaron esta última matriz discursiva. Creo que es una buena herramienta que sirve entonces al debate, en tiempos donde –nuevamente- empieza a ganar fuerza el planteo de que el Estado parece (en palabras de Peter Evans) un *problema*, más que una *solución* (Evans, 1992). Y el Estado, **es** una solución.

La compilación se divide en tres partes. En la **primera parte** encontramos textos sobre lo que los autores denominan la dimensión simbólica (y política) del Estado y la administración pública, y su rol en la conducción de los procesos de desarrollo. Precisamente, primero se analizan algunos riesgos en la construcción de la identidad neoliberal del Estado (Carlos Ciappina). Se discute luego porqué el Estado tiene algo que ver en la



definición del proceso de desarrollo (Arturo Laguado Duca) y en la planificación, para lo que –obviamente- se requieren capacidades a la Evans (Evans et al., 1985), sobre todo capacidad política, que permite lidiar con los conflictos (Jorge Sotelo). Se discute también que ese desarrollo depende a su vez de cómo se estructura (en tiempo y espacio) la relación entre el Estado y los actores empresariales (y económicos en general) (Beatriz de Anchorena): un aspecto interesante –a ,mi ver- es la recuperación de una idea de Peter Evans, sobre la “captura del Estado” (Evans, 1995).

Luego, la **segunda parte**, bien adentro de las estructuras del aparato estatal, se inicia con el debate sobre cómo repensar el vínculo entre planificación y presupuestación, y la distribución de recursos; una interesante discusión que pone en la escena que planificar no es solo el simple acto de definir medios y fines, casi racionalmente, sino definir *políticamente* qué sectores o actividades traccionarán el proceso de desarrollo, así como definir qué tipo de especialización productiva se promoverá, quiénes serán eventualmente los encargados de liderar el proceso de acumulación y quienes eventualmente deberán replegarse y reacomodarse para sobrevivir (Jorge Sotelo y Arturo Laguado). Hermoso texto. Luego, (María Bonicatto) se discute la articulación entre proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema; y más tarde (Paula Amaya y Natalia Aquilino) se habla de evaluación de políticas apuntando a la dimensión de los –pocas veces discutidos- *resultados sociales* de las políticas, que son tan o más importantes que las cuestiones contables del seguimiento de los procesos y la rendición de cuentas. Maximiliano Rey habla de gobierno abierto e innovación, *pero habla de abrir* los datos del Estado como relación social, del vínculo del Estado con los grupos de poder, tanto en lo concerniente a la regulación de los mismos como de los impactos en su actividad productiva. Un texto disruptivo y necesario. Luego Horacio Cao y Ángel Vaca discuten cuestiones fiscales vinculadas a la distribución de potestades impositivas y coordinación de lo financiero y tributario entre nación y provincias, y cómo eso influye, obviamente, en el financiamiento de programas, la asignación de funciones estatales y el endeudamiento público. Y cierra la segunda parte Claudia Bernazza sobre las estructuras administrativas paralelas... y la constante problemática de los trabajadores contratado bajo figuras precarias.

La **tercera parte**, también hacia dentro de la administración, y más centrada en los recursos humanos, discute primero (Hugo Cormik) sobre el empleo público y las reestructuraciones de las condiciones laborales de los agentes estatales en las agendas neoliberales, y sobre la necesidad (también a la Evans) de proponer una perspectiva que fortalezca a la administración pública con personal altamente competente y con niveles salariales acordes con las responsabilidades que afronta (algo similar propone Pablo Guevara sobre los RRHH criticando la practica concreta de la NGP que pone en dudas algunas prácticas de derechos ya consolidadas sobre el trabajo. Amalia Villareal pone luego el acento en las negociaciones colectivas de trabajo. Finalmente, Beatriz Horrac, Julio Canosa, Darío Charaf y Agueda Pereyra discuten en relación con la producción de subjetividades sobre los agentes estatales por el Estado neoliberal: visualiza (sobre todo en la provincia de buenos aires) una vuelta a una visión neo-empresarial del estado y la administración, y debate sobre sus consecuencias.

El grupo de investigadores que aporta textos en esta compilación son, quizás, algunos de los intelectuales que mejor vienen exponiendo en el debate académico reciente la necesidad de que el Estado sea *rediscutido*, no evitado, y siempre bajo la premisa de que el Estado *encarna* el proyecto de desarrollo de una sociedad en un tiempo y espacio determinado. Obviarlo, no es la opción. Bienvenida entonces la compilación.

Referencias bibliográficas

- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Prédation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In S. Haggard & R. Kauffman (Eds.), *The poliitics of economic adjustment*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In* (P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.)). Cambridge University Press.