

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 6 Año (2019) Núms 111-115, págs. 1-107

Nota Editorial

Mensaje del Director

Rosas Ferrusca, Francisco Javier
Rodríguez Sánchez, Viridiana
Miranda Rosales, Verónica
Calderón Maya, Juan Roberto

La Administración Pública del Estado de México ante los
Objetivos del Desarrollo Sostenible: desafíos para una enti-
dad ordenada, sustentable y resiliente
(2019-111 págs. 3-27)

Herranz, Cristina
Díez Escudero, Rebeca
Muelas, David
Saulière, Saya

Estrategias en Comunidades y Redes Sociales Digitales para
Fomentar las Prácticas Participativas
(2019-112. págs.28-48)

Neves, Angela Vieira
Barros, Melina Sampaio de Ramos
Portela Becerra, Felipe

La Participación Social y la Política de Cuidados a las
Personas Adultas Mayores en Brasil: desafíos al control
democrático
(2019-113. págs.49-60)

Hernández Bertone, Juliana.

El problema de la vivienda en sectores vulnerables. Lec-
tura desde la gubernamentalidad en la política pública
"Mi Casa, Mi Vida" de la Ciudad de Córdoba, Argentina
(2019-114. págs.61-82)

Ferreira Dias, Thiago
Rodrigues Garcia, Anna Beatriz
Camilo, Nathália Fagundes Souza

Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional: o
índice institucional do governo municipal aberto nas
principais cidades do Brasil
(2019-115. págs.83-100)

Reseña

Reseña del libro *Policy Problems and Policy Design*
B. Guy Peters (2018)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

Ricardo García Vegas. URJC. España.
(Director)

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UC3M. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Nota Editorial

Mensaje del Director

Este número especial de la Nueva Serie Estudios/Working Papers GIGAPP incluye los artículos que durante el **IX Congreso de Gobierno y Administración Pública** celebrado en septiembre de 2019 en Madrid⁸, fueron distinguidos con el VIII Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats y otros artículos presentados en las sesiones del Congreso. El objetivo de esta publicación es promover el desarrollo de nuevas líneas de investigación y darle visibilidad al esfuerzo creativo de jóvenes investigadores iberoamericanos.

Dos temas son clave en el contenido de este número. En primer lugar, el abordaje de la agenda 2030 por parte de los gobiernos y las estrategias que pueden ponerse en marcha para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Uno de los artículos se centra en el análisis de la política de vivienda y su importancia en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En segundo lugar, se hace una extensa valoración de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas. En los artículos se destaca como variable clave el impacto que han tenido las tecnologías en la adopción de nuevos modelos de involucramiento de los ciudadanos en el ámbito público y los procesos de apertura que se han desencadenados desde la perspectiva del gobierno abierto.

Con este número de enero damos inicio a un proceso de renovación de nuestro Comité Editorial y activamos nuevas formulas de colaboración para dar un salto cualitativo en el trabajo que venimos realizando en los últimos años.

Queremos impulsar en Iberoamérica la generación de conocimiento en gobierno, Administración y políticas públicas, así como desarrollar redes que faciliten su difusión y aplicación. Sea este número una invitación a los investigadores a participar e integrarse en esta iniciativa.

Dr. Ricardo García Vegas

Director .Estudios/Working Papers GIGAPP

La Administración Pública del Estado de México ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible: desafíos para una entidad ordenada, sustentable y resiliente

Rosas Ferrusca, Francisco Javier

Universidad Autónoma del Estado de México

✉ ferrusca2001@yahoo.com.mx

Rodríguez Sánchez, Viridiana

Universidad Autónoma del Estado de México

✉ viris_rodsan@live.com.mx

Miranda Rosales, Verónica

Universidad Autónoma del Estado de México

✉ viris_rodsan@live.com.mx

Calderón Maya, Juan Roberto

Universidad Autónoma del Estado de México

✉ jrcalderonm@uaemex.mx

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	15 enero 2019

Resumen

Actualmente, el Estado de México es la entidad federativa más poblada de México, las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2015 reflejan una población de 15'175,862 habitantes, 12.7% de los más de 119'938,473 de personas de todo el país. En esta entidad se localizan las Zonas Metropolitanas del Valle Cuautitlán-Texcoco (ZMVCT) y del Valle del Toluca (ZMVT), aglomeraciones urbanas que durante las últimas tres décadas se han consolidado como las de mayor dinámica urbana y demográfica. La primera, se relaciona con las dieciséis delegaciones de la Ciudad de México, con un municipio del estado de Hidalgo, y 59 municipios mexiquenses, aglutina a más de 22 millones de habitantes, es considerada hoy en día como la metrópoli más grande de la nación; mientras que en la segunda zona conformada por 15 municipios de la entidad, se asientan aproximadamente 2.3 millones de personas, el resto se distribuye en localidades semiurbanas y rurales. Esta dinámica ubica a la administración pública estatal, ante retos de singular importancia para atender en forma eficiente las demandas de una población en constante crecimiento. Por tal motivo, en concordancia con la responsabilidad global que México ha asumido en el ámbito multilateral, el actual Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023, ha sido dise-

ñado a partir de los requerimientos actuales y futuros de los asentamientos humanos. En este sentido, el presente documento centra su atención, en una primera fase, en el análisis de la estructura y alineación del principal instrumento de planeación (PDEM) con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, a partir de la metodología propuesta por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Con este marco de referencia y aunado a las aportaciones teóricas y enfoques de análisis del proceso de metropolización, se aborda el Pilar Territorial con énfasis en el eje referente a Ciudades y comunidades sostenibles, mismo que comprende los subtemas de ordenamiento del territorio, accesibilidad en la ciudad y el espacio, suelo y espacios dignos de habitación, patrimonio natural y cultural, y capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana. Con este pilar se pretende en el largo plazo, consolidar una entidad caracterizada por el orden urbano, la sustentabilidad y la resiliencia, como factores indispensables de las ciudades modernas del siglo XXI. Finalmente, se establecen los retos institucionales para que este instrumento de planeación fortalezca los esquemas de gobernanza urbana y metropolitana desde un enfoque integral, definiendo las directrices estratégicas que se deberán seguir en el marco del desarrollo urbano sustentable.

Palabras clave

Administración pública estatal, Objetivos del desarrollo sostenible, Gobernanza urbana, Planeación territorial

Abstract

Abstract: Currently, the State of Mexico is the State most populated of Mexico, official figures from the National Institute of statistics and geography (INEGI), in the year 2015 reflect a population of 15, 175, 862 inhabitants, 12.7% of the more than 119'938, 473 people of all over the country. In this entity Cuautitlán-Texcoco Valley (ZMVCT) and the Valley of Toluca (ZMVT), metropolitan areas are urban agglomerations that over the past three decades have been consolidated as the most of dynamic urban and demographic. The first relates to the sixteen delegations of the city of Mexico, with a municipality of the State of Hidalgo, and 59 municipalities State brings to more than 22 million inhabitants, is regarded today as the nation's largest metropolis; While in the second zone formed by 15 municipalities of the State, approximately 2.3 million people are settled, the rest is distributed in semi-urban and rural localities. This dynamic is the State public administration challenges of singular importance to efficiently meet the demands of a growing population. For that reason, in accordance with the global responsibility that Mexico has taken in the multilateral field, the current Plan of development of the State of Mexico (PDEM) 2017-2023, it has been designed from the current and future requirements of the settlements human. In this sense, the present document focuses its attention, in a first phase, in the analysis of the structure and alignment of the main instrument of planning (PDEM) with the objectives of the development sustainable (ODS) of the Agenda 2030 United Nations, starting from the methodology proposed by the Latin

American Centre of Administration for Development (CLAD). With this frame of reference and in addition to theoretical contributions and approaches to analysis of the process of urbanization, the Territorial Pilar addressed with emphasis on cities and sustainable communities shaft, itself comprising sub-themes of management of the territory, accessibility in the city and space, ground and space worthy of room, natural and cultural heritage, and institutional capacities for urban and metropolitan governance. This pillar is intended in the long term, to consolidate an entity characterized by the urban order, sustainability and resilience, as indispensable factors of the modern cities of the 21st century. Finally, establish the institutional challenges for which this instrument will strengthen planning urban and metropolitan governance schemes through an integrated approach, defining the strategic guidelines to be followed in the framework of the sustainable urban development.

Keywords

State public administration, Objectives of sustainable development, Urban governance, Territorial planning.

1. México ante el compromiso de la Agenda 2030

De acuerdo con el Segundo Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, presentado en Santiago en abril de 2018, entre los principales avances del último año los informes voluntarios nacionales que algunos países han notificado a través de la construcción institucional, se precisa que de los 33 países de la región, 27 cuentan con planes de mediano y largo plazo, 14 ostentan un marco legal que instruye la elaboración de un plan de desarrollo y 30 han incorporado consultas ciudadanas en el diseño de sus planes; esta situación refleja que en América Latina y el Caribe, la planificación ha cobrado un nuevo auge al vincular a través de diversos mecanismos, los Objetivos de la Agenda 2030 con sus sistemas de planeación (CEPAL, 2018).

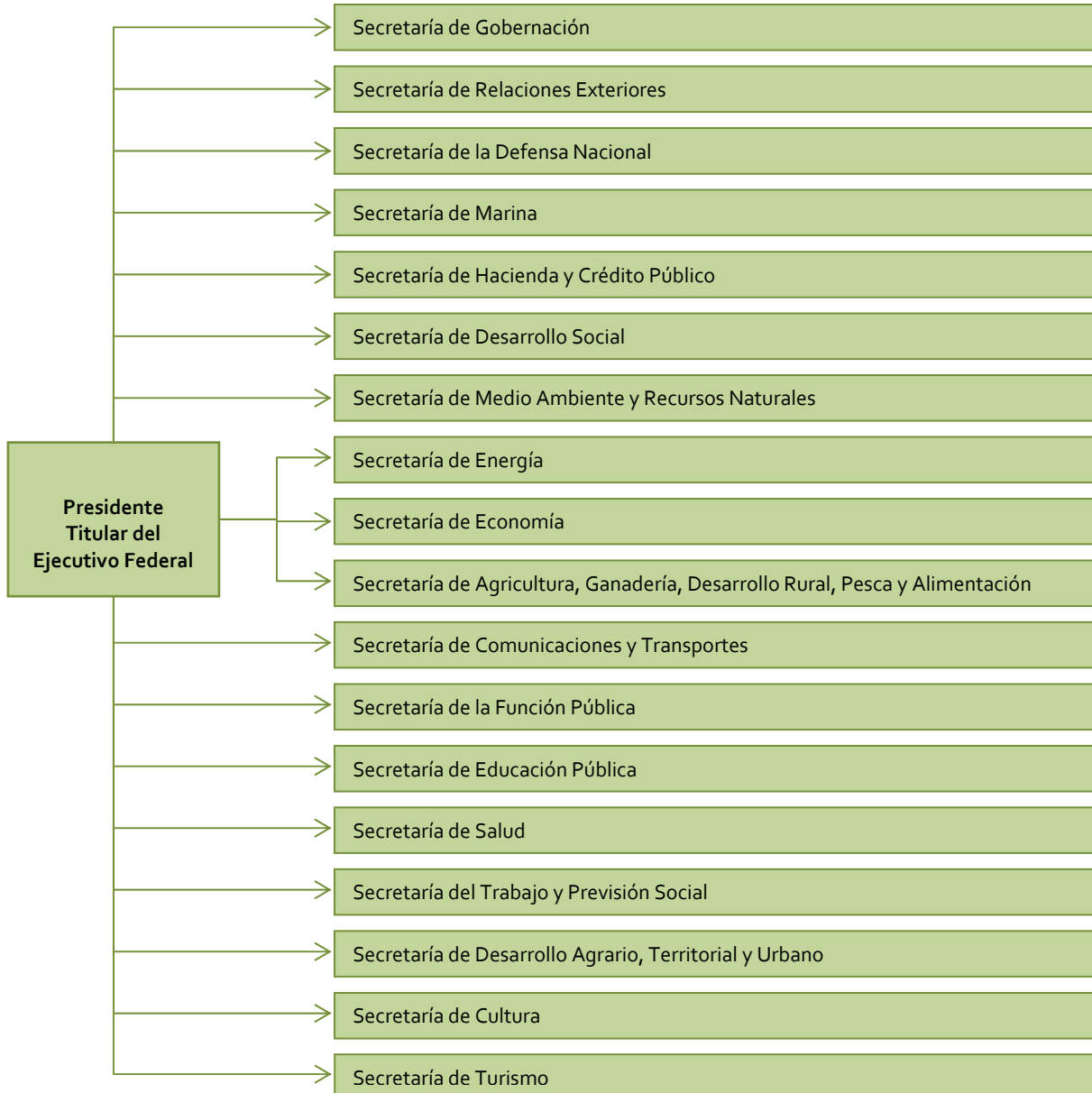
En el caso concreto de México, sus diversas acciones se insertan en el esquema de los países que en el momento de suscribir la Agenda 2030, ya llevaban un camino recorrido en el proceso de formulación de sus planes nacionales de desarrollo, el cual ha sido concretado a través de un ejercicio que hasta el momento también han llevado a cabo Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.¹

La responsabilidad de México ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, se refleja en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, instrumento que considera como parte de las prioridades de la política social, la necesidad de cerrar las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales y regiones del país,

¹La información de la CEPAL (2018), destaca que países como Colombia, coincidieron con el proceso de formulación de su plan de desarrollo con la negociación de la Agenda 2030; mientras que Ecuador, Trinidad y Tobago y Suriname han formulado su plan de desarrollo con posterioridad al 2016, todos ellos han integrado los ODS como parte de sus objetivos estratégicos, igual que los países que se encontraban en ese mismo año en el proceso de formulación de sus planes (Bahamas, Cuba, Guyana, Granada, Uruguay y Santa Lucía).

situación que corresponde a la estrategia de consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, mediante el impulso de temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional.

Esquema No. 1 Estructura del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaborado con base en el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el Diario Oficial de la Federación, abril 24 de 2017.

En el año 2010, la Oficina de la Presidencia de la República estableció el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, instancia conformada en sus orígenes por 14 dependencias, entidades y organismos de la administración pública federal, que posteriormente a finales del 2015, se reestructuró para agregar a seis entidades más con el objetivo de medir y realizar el seguimiento de los nuevos objetivos e indicadores de la Agenda 2030. Esta nueva organización se le denominó Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya responsabilidad radica en realizar el

seguimiento y evaluación de los resultados de los 17 objetivos y de las 169 metas concentradas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental.

De esta manera, México paralelamente con otros 21 países, realizó en julio de 2016, una revisión nacional voluntaria, comprometiéndose a crear un Consejo de Alto Nivel para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de tal forma que en septiembre de 2016 la Mesa Directiva del Senado de la República instaló un Grupo de Trabajo integrado por 17 Comisiones para que desde el orden legislativo se realice el seguimiento de dicha agenda, que en el ámbito regional está a cargo del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible. Lo anterior reflejado desde hace dos años, México cuenta con el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia.

2. Metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023

A finales del año 2017, el Gobierno del Estado de México formuló la convocatoria y la metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, especificando los lineamientos técnicos y de participación social para la integración del instrumento rector de la política gubernamental en la entidad. En ella se incorporaron aspectos de la metodología diseñada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), misma que sustenta el proceso de planeación en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, y establece como marco de referencia la Agenda 2030 de Naciones Unidas, además de la Gestión por Resultados para el Desarrollo, elementos con los que promueve una visión dinámica y flexible que intenta posicionarse a la altura de los retos y oportunidades de la entidad.

Para dar seguimiento a lo anterior, fue necesario suscribir un Convenio de Cooperación Técnica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de que las bases técnicas detallaran la solidez necesaria para orientar la planeación del desarrollo, aspecto que ha colocado al Estado de México a la vanguardia del desarrollo nacional. Dicha colaboración fue retroalimentada con la participación de organismos internacionales, nacionales y locales que aportaron información técnica especializada y estadística en las diferentes fases de la elaboración del plan. En este ejercicio, se convocó a la sociedad civil para aportar opiniones en torno a los ámbitos fundamentales del desarrollo, logrando efectuar cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados "Diálogo Social", realizados entre noviembre y diciembre de 2017 en cinco municipios representativos de la entidad mexiquense: Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal. Dichos foros estatales se estructuraron en función de cinco dimensiones vinculadas directamente con los ODS, abordando en forma integral los temas referentes a:

- a. Social: Fin de la Pobreza. Hambre Cero. Salud y Bienestar. Agua Limpia y Saneamiento.
- b. Económica: Educación de Calidad. Trabajo y Crecimiento Económico. Industria, Innovación e Infraestructura. Producción y Consumo Responsable.
- c. Territorial: Energía Asequible y No Contaminante. Ciudades y Comunidades Sostenibles. Acción por el Clima. Vida y Ecosistemas Terrestres.
- d. Seguridad: Igualdad de Género. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
- e. Transversal: Reducción de Desigualdades. Alianzas para lograr los Objetivos. Sinergia Institucional.

Con estas consultas ciudadanas se concentraron más de cinco mil asistentes y se recopilaron 1,021 ponencias en la plataforma digital denominada "Diálogo Social para la elaboración del PDEM 2017-2023", los diagnósticos y propuestas provenientes de diversos sectores de la sociedad mexiquense, sirvieron de base para el dise-

ño de los objetivos, estrategias y líneas de acción, aspectos que en conjunto representan las aspiraciones y retos, que en concordancia con los ODS, permitieron definir las prioridades institucionales desde una perspectiva integral.

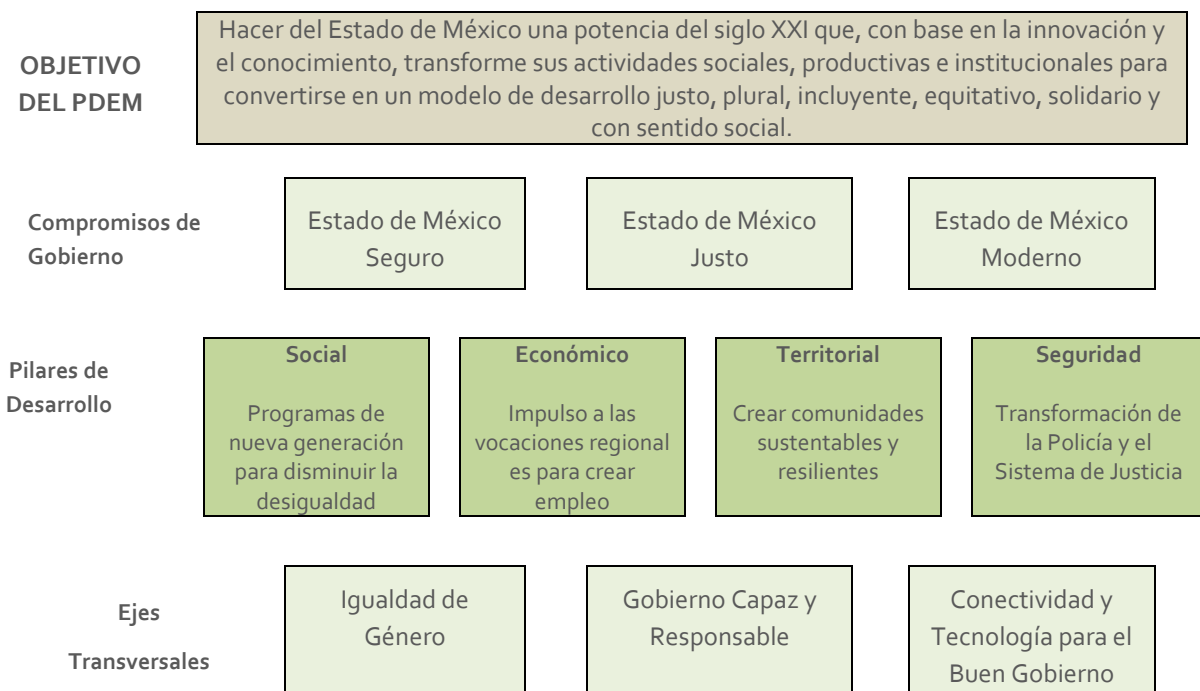
Tabla No. 1 Pilares y Estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023

Pilar	Denominación
Social	Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente
Económico	Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador
Territorial	Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente
Seguridad	Estado de México con Seguridad y Justicia
Ejes Transversales	Igualdad de Género
	Gobierno Capaz y Responsable
	Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno

Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

Asimismo, se adicionaron las recomendaciones de expertos internacionales, por lo que en apego a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, fue posible diseñar el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, el cual se distingue por ser uno de los primeros referentes de la planeación en México, que se encuentra alineado en su totalidad a la Agenda 2030, congruencia que va desde su concepción metodológica hasta los mecanismos para su seguimiento y evaluación.

Esquema No. 2 Estructura Estratégica del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023



Fuente: PDEM (2017-2023: 32).

Este instrumento de planeación (PDEM 2017-2023), fue estructurado a partir de cuatro pilares centrales: social, económico, territorial y de seguridad; y tres ejes transversales: igualdad de género, gobierno capaz y responsable, y conectividad y tecnología para el buen gobierno, a través de ellos se pretende orientar el esfuerzo de la administración pública estatal durante los próximos seis años, y marca la pauta para sujetar al resto de los instrumentos del gobierno estatal y de los gobiernos locales. Finalmente, el PDEM 2017-2023 posee una visión prospectiva con un horizonte al 2030, y constituye el principal referente de la política estatal para que los programas regionales, sectoriales y especiales se diseñen en función de los lineamientos estratégicos que en él se precisan, y que deberán ser congruentes con la programación y presupuestación de los recursos financieros, de tal suerte que sea factible responder eficientemente a los desafíos de la entidad más poblada del país.

3. El Fenómeno Metropolitano y su Vinculación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible

Históricamente, la urbanización ha sido objeto de diversas teorías y enfoques de análisis, que van desde la perspectiva epistemológica, sociológica, arquitectónica, económica, administrativa y política, entre otras corrientes y escuelas que han centrado su atención en los resultados de los asentamientos humanos sobre las superficies productivas, la intensificación del intercambio de mercancías y la transformación de las materias primas, aspectos que dieron inicio al crecimiento y desarrollo de las primeras formas urbanas a escalas diversificadas, que hoy en día hacen presencia en el contexto mundial y cuyas expresiones más significativas del siglo XX son las metrópolis, las megalópolis y las metápolis.²

Al respecto, Mumford (1977: 385-390), destaca que

"...la sucesión de formas urbanas desde un estado embrionario a la madurez, que en su aspecto puramente cuantitativo tiene su mejor expresión en alemán: Dorf, Kleinstadt, Mittelstadt, Grossstadt, Millionenstadt, por lo que se han propuesto los términos eopolis, polis, metrópolis, megalópolis, y conurbación como una serie equivalente, junto con los términos de ciudad regional y red urbana regional (regional urban grid)...".

Sin embargo, no hay que perder de vista que el antecesor a la manifestación del fenómeno metropolitano ha sido "...la urbanización del mundo; un proceso contemporáneo y en marcha continua precedente en Asia, Europa, América Latina y el Caribe, África y USA...", (Pacione, 2005: 71-95), en razón de que los términos propuestos han adquirido metodologías y criterios de explicación cuantitativa más que cualitativa como lo asemejan las ciudades del momento.³

² Con el objetivo de profundizar en la amplia literatura global de los estudios referentes a la metropolización, se sugiere consultar, entre otras aportaciones, las teorías y modelos clásicos de las estructuras urbanas a partir de las cuales se generan las nuevas centralidades; las teorías sociológicas urbanas con la Escuela Sociológica de Chicago y los modelos de los anillos concéntricos de Burgess (1925), de los sectores radiales por Hoyt (1939), núcleos múltiples por Harris y Ullman (1945). Además por supuesto, del modelo de metropolización de Mackenzie (1987), así como las teorías y modelos de economía espacial, en las que destaca la del Lugar Central, establecida en 1933 por Walter Christaller, y la Teoría General de la Urbanización y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona por Ildefonso Cerdá (1867).

³ Cabe señalar que, el concepto de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y generalmente se utiliza para referirse a una ciudad grande, cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente (Negrete y Salazar, 1986:97-124); es decir, la pérdida de continuidad territorial, económica y política ejemplifican

La perspectiva de Pírez (2007), apunta a que más allá del término metropolitano, es preciso tomar en cuenta su vinculación con el “proceso de metropolización” como hecho histórico y con la metrópolis como su resultado. Plantea tres significados para referirse a lo metropolitano: literal, de ciudad “madre” o “central”; sociocultural, concerniente a una aglomeración amplia y heterogénea de población y sus consecuencias para la vida social; y urbano-territorial, centrado en un momento del proceso de urbanización caracterizado por el crecimiento (demográfico y económico) urbano y su expansión territorial con difusión diferenciada y desigual en el espacio.

En este sentido, la acelerada urbanización que el mundo en general ha experimentado a lo largo del tiempo, ha propiciado la necesidad por parte de las instancias gubernamentales, de los organismos internacionales y de la propia sociedad civil, de diseñar estrategias y políticas que respondan en forma eficiente a las externalidades negativas del crecimiento exagerado e insustentable de las áreas urbanas, cuyos efectos nocivos han tendido a profundizar las desigualdades socioeconómicas, la segregación y la vulnerabilidad de las ciudades frente al cambio climático, con el consecuente debilitamiento de los gobiernos. Estas condiciones han obligado a todos los países, a replantear los modelos de crecimiento urbano y a trabajar con nuevos paradigmas de la gestión pública, buscando cada vez más, la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación y, por supuesto, la rendición de cuentas.

Por su parte, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) tienen un carácter global y es preciso adaptarlos al contexto particular de los diversos países, ya que sus desafíos para alcanzar el desarrollo sostenible son disímiles, sobre todo si consideramos que la creciente urbanización y el modelo de desarrollo obedecen a aspectos socio económicos, en donde el ritmo de crecimiento de la población urbana ha tendido a dominar notablemente a la población rural, patrón influenciado en gran medida por la globalización que ha favorecido la concentración de la población en lo que hoy se conoce como megaciudades. Los ODS son parte de una agenda integrada con visión de largo plazo (2030), y todos ellos convergen precisamente en las ciudades, de ahí su relevancia e impacto en la calidad de vida de las personas que habitan dichos conglomerados territoriales.

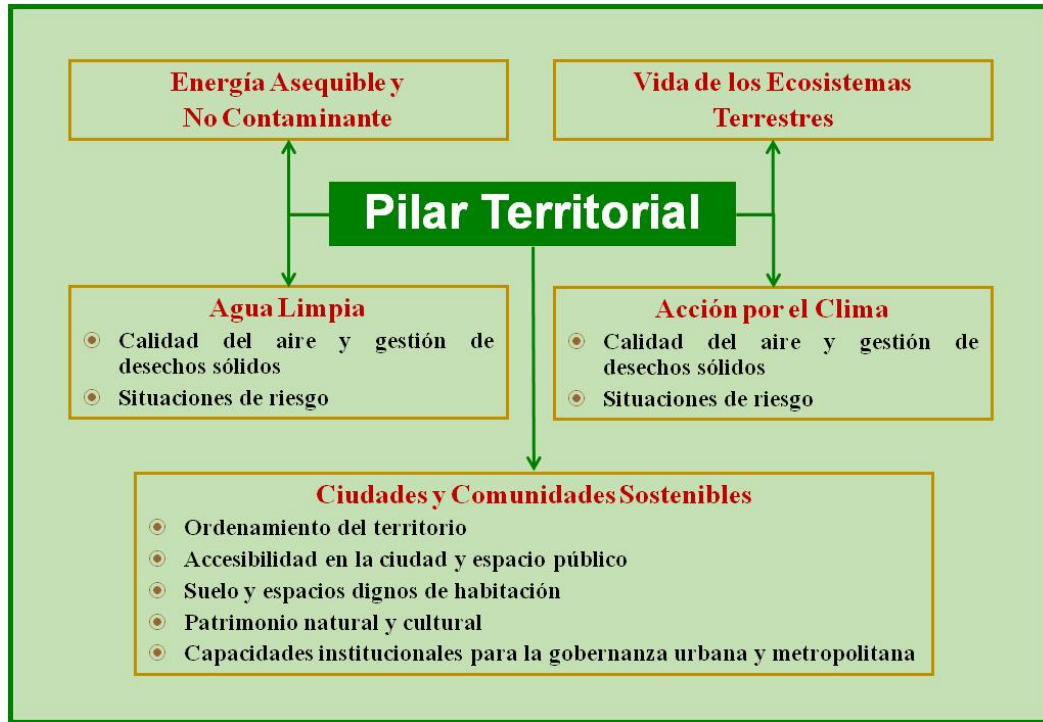
4. Características de las Ciudades y Comunidades Sostenibles Mexicanas

A partir de la puesta en marcha de los Objetivos del Milenio (OM) a principios del año 2000, se identifica que la urbanización y la sostenibilidad de las ciudades han recibido mayor atención, considerándolos elementos estratégicos necesarios para conseguir un estilo de desarrollo más sostenible. Sin embargo, los OM se formularon desde un enfoque sectorial y podrían considerarse más limitados, donde la temática urbana y la ambiental eran variables independientes. No obstante, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la cuestión urbana desde una visión transversal que busca respuestas integrales ante el crecimiento de las ciudades, prueba de ello es la inclusión del Objetivo 11 referido a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU-CEPAL, 2018:35), el cual se formuló desde una pers-

que la “...ciudad deja de ser equivalente a lo urbano...” (Ross y Wikstrom, 2000: 17). Por tanto, adquiere mayor presencia cuando su ritmo de crecimiento urbano presenta transformaciones o cambios en la naturaleza social, económica, territorial, ambiental y política que tiende a la concentración, dispersión y desarrollo de sectores de su centro hacia su periferia. A su vez, el concepto de metrópolis “...fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto contenida y con una estructura fija...” (Magnusson, 1996:123); dado que su población tiende a cambiar sus superficies por la migración rural-urbana que realizan ante la desconcentración y descentralización económica impulsadas por la redes de comunicación que conllevan a la dispersión y fragmentación de su estructura interna y externa.

pectiva más amplia incorporando los compromisos emitidos en las declaraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (CEPAL, 2016).

Esquema No. 3 Estructura del Pilar Territorial

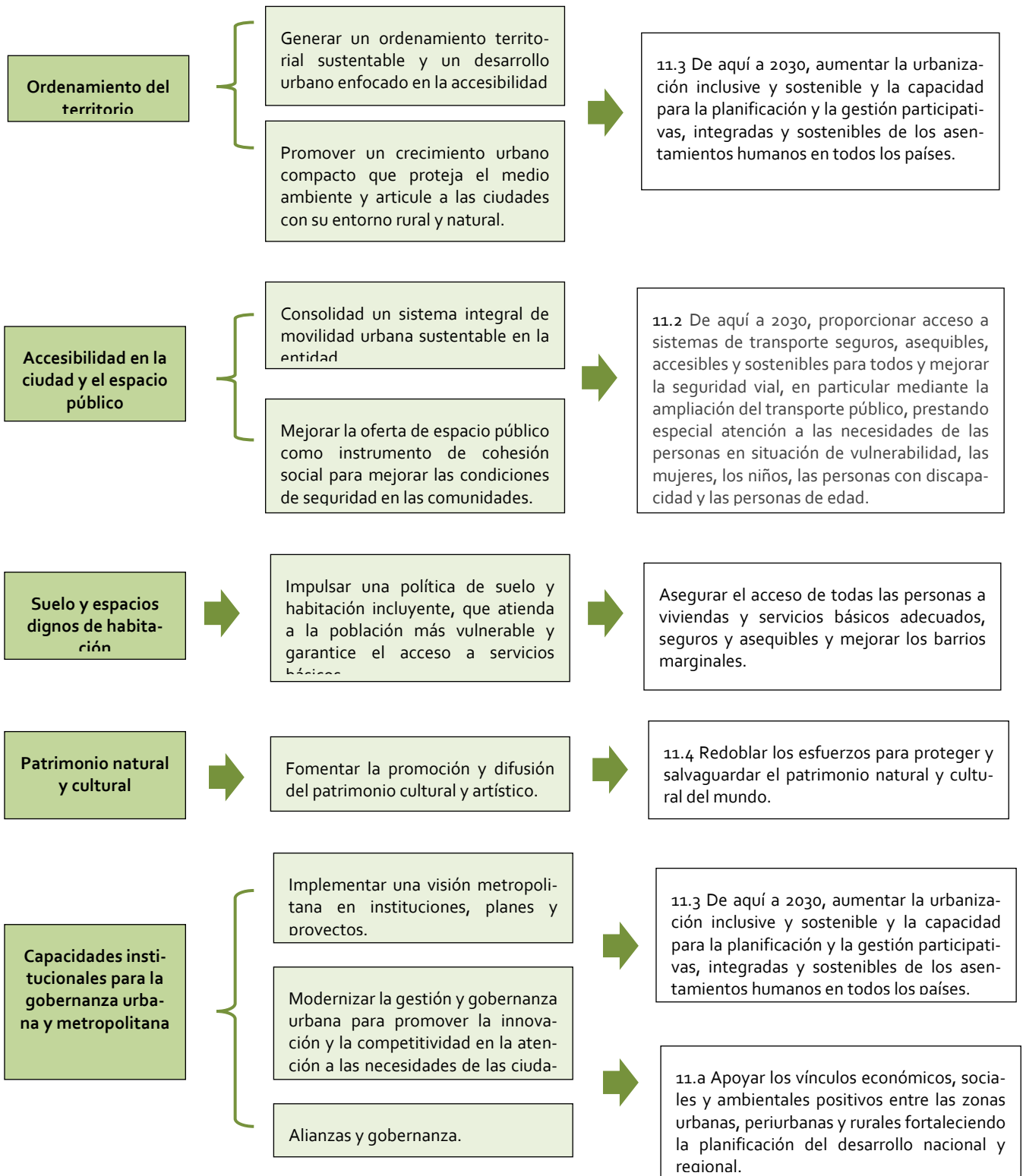


Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

Es importante destacar que, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen un carácter universal, y aunque no son obligatorios forman parte de una alianza mundial donde los problemas dejan de abordarse como un fenómeno aislado, para movilizar a todas las partes interesadas en mejorar la calidad de vida de la población desde distintas dimensiones. Es así como el Estado de México asumió el reto de implementar los ODS en su territorio, a través de la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023; concretamente, en materia de desarrollo urbano destaca el tema: Ciudades y Comunidades Sostenibles, cuyo objetivo se orienta a: "Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano, inclusivo, competitivo y sostenible" (PDEM, 2017-2023).

El desarrollo del tema Ciudades y Comunidades Sostenibles se estructura a partir de cinco subtemas, los cuales aspiran contribuir al logro de las metas planteadas en el ODS 11 desde distintas perspectivas: a). Ordenamiento del territorio, b). Accesibilidad en la ciudad y el espacio público, c). Suelo y espacios dignos de habitación, d). Patrimonio natural y cultural; y e). Capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana. A partir de estos elementos el Gobierno del Estado de México conduce sus acciones hacia una visión integral del territorio y de sus ciclos naturales, que le permitan transitar hacia estructuras territoriales resilientes avanzando en la construcción de entornos competitivos, amigables con el medio ambiente en un territorio próspero, humano y de cohesión social.

Esquema No. 4 Alineación de los Temas de Ciudades y Comunidades Sostenibles con los Objetivos del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

Ordenamiento del territorio

De acuerdo con las cifras oficiales del INEGI, el Estado de México en el año 2015 se ubicó como la entidad con mayor volumen demográfico al concentrar al 12.7% de la población del total nacional, (15'175,862 habitantes), el reto para el Gobierno del Estado en materia de ordenamiento territorial consiste en la aplicación de estrategias, proyectos y políticas acordes a la dinámica de tres zonas metropolitanas: Valle Cuautitlán-Texcoco, Valle de Toluca y la recién formada Zona Metropolitana de Tianguistenco, ya que en estas zonas se localiza el 87% de la población urbana mientras que el 13% restante de la población se asienta en localidades rurales.

Las tres zonas metropolitanas mexiquenses presentan un modelo de crecimiento urbano disperso caracterizado por la expansión del suelo, donde la variable vivienda a través de grandes desarrollos inmobiliarios juega un papel determinante para la formación de "ciudades", no obstante, la principal problemática recae en que estos desarrollos inmobiliarios se localizan en zonas de suelo barato, donde no existen condiciones adecuadas de infraestructura, carecen también de accesibilidad hacia lugares de trabajo, escuelas o sitios recreativos limitando la calidad de vida de la población.

Considerando la urbanización dispersa como el principal problema de ordenamiento territorial en el Estado de México de acuerdo con SEDESOL (2012), la Zona Metropolitana del Valle de Toluca aumentó su superficie casi ocho veces más que su población; mientras que en la Zona Metropolitana del Valle de México la superficie creció 3.6 veces más que la población, dichos datos se calcularon para el periodo 1980-2010, este aumento en la superficie supone la incorporación de suelos destinados a usos distintos al urbano con impactos negativos en el medio ambiente. Como consecuencia de esta absorción de suelos no aptos para el desarrollo urbano se identificaron tres problemas principales:

- *Reducción de la recarga de agua en el subsuelo:* El Estado de México ejerce un grado de presión superior al 100% sobre los recursos hídricos de la cuenca del Valle de México, la disponibilidad hidrológica en la zona oriente de la entidad es de 230 m³/año per cápita (PDEM, 2017-2023).
- *Pérdida de suelos:* El 43% de los suelos de uso agrícola se encuentra en municipios que forman parte de zonas metropolitanas, el 44.9% del capital natural de la entidad forma parte de Áreas Naturales Protegidas; no obstante, sólo el 57% cuenta con programas de manejo, situación que coloca a las zonas forestales en un riesgo inminente ante la presión del crecimiento urbano es cada vez mayor la necesidad de cambios de uso de suelo a favor de las actividades antrópicas.
- *Dependencia con el transporte motorizado:* Las ciudades dispersas aunado a la deficiente calidad del servicio de transporte en la entidad, inciden directamente en el aumento de la dependencia de los vehículos motorizados. De acuerdo con el PDEM 2017-2013, la motorización en la entidad aumentó casi 250%, de 105 a 366 vehículos por cada mil habitantes en tan sólo diez años con consecuencias directas en la calidad del aire (PDEM 2017-2023).

Derivado del diagnóstico del subtema Ordenamiento Territorial, y en cumplimiento a la meta 11.3 que establece: De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países (ONU-CEPAL, 2018:35); Las estrategias propuestas por el Gobierno del Estado de México consisten en: Generar un ordenamiento territorial sustentable y un desarrollo urbano enfocado en la accesibilidad; y Promover un cre-

cimiento urbano compacto que proteja el medio ambiente y articule a las ciudades con su entorno rural y natural.

Ambas estrategias se dirigen a la conformación de un modelo de crecimiento urbano compacto que disminuya la dispersión de la vivienda y sobre todo la distancia a recorrer hacia los lugares de trabajo o escuelas; para la consecución de la primer estrategia destaca como línea de acción la implementación de un Sistema de Planeación alineado a la Nueva Agenda Urbana con vías hacia un desarrollo regional equilibrado y sostenible y la actualización de los ordenamientos legales en materia de planeación y protección al ambiente, ya que la mayoría de estos instrumentos se encuentran rebasados por los desafíos actuales. En la segunda estrategia destacan por su vinculación con la política federal vigente, la consolidación y densificación de áreas urbanas, la reducción del crecimiento disperso promoviendo la complementariedad entre zonas urbanas, periurbanas, rurales y ambientales. Con estas acciones se pretende disminuir el desequilibrio que desde hace décadas existe entre zonas urbanas y zonas rurales en la entidad.

Para evaluar el cumplimiento de ambas estrategias se diseñó un indicador denominado Tasa de Crecimiento Anual en la Densidad Poblacional de Localidades Urbanas, el cual tiene como meta para el 2023 un 0.9% de aumento en la densidad de localidades urbanas y para el 2030 la cifra crecerá al 1.1%, mostrando así la concentración progresiva de población en determinadas localidades urbanas. Si bien la consecución de las líneas de acción prioritarias descritas contribuirán al cumplimiento de la meta 11.3, debe considerarse las condiciones de accesibilidad y movilidad urbana imperantes en el estado, mismas que se analizan en el siguiente subtema.

Accesibilidad en la ciudad y espacio público

En materia de accesibilidad el Estado de México presenta una compleja problemática caracterizada por un dinámico crecimiento demográfico donde la falta de vinculación entre las políticas de desarrollo urbano y movilidad inciden en sistemas de transporte público deficientes, congestión vial, contaminación ambiental, inseguridad y exclusión social; factores que a su vez limitan la productividad de las ciudades y dañan el nivel de habitabilidad de la población.

De acuerdo con el PDEM 2017-2023, la entidad mexiquense se enfrenta a tres retos para transitar hacia un modelo de movilidad urbana sustentable:

1. *Desequilibrio entre la ubicación de la vivienda, del empleo y de los equipamientos:* Esta situación aumentó en la última década como consecuencia de la proliferación de desarrollos inmobiliarios (conjuntos urbanos) en zonas periféricas alejadas de las principales vías de transporte, ejemplo de esta situación se materializa en la Zona Oriente del Estado de México, donde aproximadamente el 37% de los trabajadores se trasladan diariamente hacia la Ciudad de México en un viaje promedio de dos horas y quince minutos (INEGI, 2015).
2. *Provisión de espacios públicos de calidad:* El PDEM 2017-2023 identifica sólo 16% del área urbana localizada a menos de 300 metros de un espacio abierto; es decir, únicamente 26.5% de la población urbana tiene acceso directo a dichos espacios. Esta situación afecta negativamente a la entidad en indicadores de ciudades caminables, aspecto decisivo para la formación de comunidades sostenibles.
3. *Garantizar la movilidad y el transporte de la población que habita y transita en territorio mexiquense:* Las deficiencias en el sistema de transporte público aunado a la desarticulación entre vivienda y lugares

de trabajo ha incidido directamente en el aumento de vehículos motorizados, condición que a su vez genera un aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI); se estima que en el país existen un total de 21 millones de automóviles que generan el 18% de GEI, panorama ante el cual es de suma importancia tomar acciones que permitan disminuir este porcentaje.

Para enfrentar estos retos el PDEM 2017-2023, manifiesta la necesidad de transitar hacia un modelo de movilidad urbana sustentable bajo una *“visión integral de mediano y largo plazo, que centre su atención en la población y el medio ambiente que propicie que en las ciudades existan las condiciones necesarias, suficientes y adecuadas para garantizar el traslado de personas, bienes y servicios en condiciones de calidad, seguridad y equidad, fomentando además, el uso de medios y modos de transporte no contaminantes y sostenibles”*(GEM 2017-2023).

Con la finalidad de concretar esta visión, el subtema Accesibilidad en la Ciudad y Espacio Público se alinea directamente a la meta 11.2: *De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad* (ONU-CEPAL, 2018:35).

Para lograr lo anterior se plantea una estrategia estatal referida a: *Consolidar un sistema integral de movilidad urbana sustentable en la entidad*; misma que está estructurada por ocho líneas de acción de las cuales destacan el garantizar el derecho humano a la movilidad urbana sustentable por medio de la implementación de políticas públicas, la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para concretar proyectos de transporte público, el fortalecimiento de la seguridad e integridad de los usuarios del transporte público; así como su reordenamiento integral y eficiente.

Referente al reto planteado en el diagnóstico, que describe la necesidad de contar con ciudades caminables en la entidad, el PDEM establece una estrategia orientada a *mejorar la oferta de espacio público como instrumento de cohesión social para optimizar las condiciones de seguridad en las comunidades*; mediante la maximización de usos del espacio público y considerando a éste como instrumento de cohesión social. No obstante, la lógica de crecimiento de las ciudades mexicanas aunado, a los problemas de inseguridad afecta directamente en la decisión de la ciudadanía de disfrutar de los espacios públicos.

Para evaluar la efectividad concretamente de esta estrategia, el PDEM diseñó el indicador denominado *Número total de áreas verdes y equipamientos recreativos y deportivos*, la meta para el estado en 2023 pretende alcanzar el 5.0% de incremento de áreas verdes y para el 2030 el 8.5%.

Suelo y espacios dignos de habitación

Conforme se ha descrito en los párrafos anteriores, la problemática del tema ciudades y comunidades sostenibles en el Estado de México puede caracterizarse desde dos perspectivas: por un lado un crecimiento urbano disperso desarticulado de las vías de acceso y principales centros de trabajo; y por otro, ineficiencia en el servicio de transporte público aunado a ciudades no caminables sin espacios públicos que fomenten la convivencia social. En este contexto la certidumbre legal del suelo es una variable determinante para la transición hacia un modelo de crecimiento urbano compacto, de acuerdo con el PDEM 2017-2023 la carencia de una vivienda digna, bien ubicada y con disponibilidad de servicios básicos afecta a más del 20% de la población de municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, principalmente Chimalhuacán y Valle de Chalco.

La respuesta del Gobierno del Estado de México, ante esta problemática consiste en el otorgamiento de créditos hipotecarios para subsanar un déficit que al 2016 asciende a 850,961 viviendas (PDEM 2017-2023). Las alternativas de solución se alinean a la meta 11.1: *asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*. La estrategia estatal propone: *Impulsar una política de suelo y habitación incluyente, que atienda a la población más vulnerable y garantice el acceso a servicios básicos*.

La parte propositiva del PDEM establece cinco líneas entre las que destaca la adaptación de soluciones habitacionales a los tipos de usuarios y necesidades, ya que durante mucho tiempo la política de vivienda ha implementado parámetros que sólo algunos sectores de la población pueden cubrir. Otra línea de acción relevante se refiere al impulso de acciones de certeza sobre la tenencia de la tierra congruentes con instrumentos de planificación e identificación de riesgos.

Adicionalmente se propone incentivar el suelo interconectado para la vivienda social, con lo que se evitaría la aparición de asentamientos humanos desarticulados de infraestructura, equipamiento y lugares de esparcimiento. Para evaluar el adecuado desarrollo de estas líneas de acción y el cumplimiento de la meta 11.1, el PDEM propone el indicador técnico denominado *número de viviendas entre el número de familias*, la meta para el 2023 consiste en incrementar de 11.18% a 12.5% el promedio de viviendas con servicios básicos adecuados y para el 2030 alcanzar un 14.7%.

Patrimonio natural y cultural

El patrimonio natural en el Estado de México está constituido por 97 Áreas Naturales Protegidas (ANP), mismas que ocupan aproximadamente el 44% del territorio estatal, algunas de estas áreas limitan o se encuentran dentro de zonas urbanas, por ejemplo el Parque Estatal Sierra de Guadalupe, el Parque Metropolitano Bicentenario y el Ambiental Bicentenario. Situación ante la cual es de suma importancia contar con un plan de manejo donde se establezcan las políticas de conservación y/o protección del entorno ambiental. Por su parte, el patrimonio cultural se conforma por nueve pueblos mágicos, 19 zonas arqueológicas, 12 conventos y 79 museos, además de la realización de 34 festivales y 24 fiestas patronales (Sistema de Información Cultural del Estado de México, 2017), dichos eventos permiten la manifestación de expresiones culturales de acuerdo a las tradiciones de cada municipio permitiendo la preservación de la identidad comunitaria.

De acuerdo con el PDEM 2017-2023, en el Estado de México el aprovechamiento del patrimonio natural y cultural se realiza mediante la puesta en marcha de programas artísticos y culturales con el objetivo de fortalecer la identidad, impulsar actividades del sector terciario (concretamente comercio al por menor y turismo) y el desarrollo cultural beneficiando al 35% de la población.

Si bien se identifican avances en materia de difusión del patrimonio natural y cultural, como parte del compromiso que asumió el Estado de México con la Agenda 2030, se busca contribuir a la realización de la meta 11.4 *Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo (ONU-CEPAL, 2018)*. Para lo cual el PDEM propone como estrategia: *fomentar la promoción y difusión del patrimonio cultural y artístico*. La estrategia estatal se centra en la promoción de las manifestaciones culturales populares y de los pueblos indígenas, conservación del patrimonio cultural, la formación de creadores y ejecutantes artísticos y el incremento de la participación concertada y articulada de los diversos actores sociales para la preservación y difusión del patrimonio cultural.

Con base en estos cuatro subtemas es posible apreciar que el tránsito hacia ciudades y comunidades sostenibles, dependerá de la implementación de estrategias integrales, donde los planes de desarrollo municipal mantengan una adecuada alineación con el PDEM con una visión a largo plazo que garantice la continuidad y el cumplimiento de las metas establecidas al 2030; esto en un marco de coordinación y compromiso entre gobierno agentes privados y sociedad civil.

Capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana

Considerando las recomendaciones emitidas por organismos internacionales sobre la necesidad de una gestión efectiva de los territorios, el PDEM 2017-2023 expresa la urgencia de avanzar hacia un modelo de gobernanza; no obstante, para la puesta en práctica de dicho modelo, se requiere primero el fortalecimiento de las capacidades institucionales, incidiendo en una toma de decisiones basada en los principios de coherencia, participación y coordinación indispensables para la consecución de la gobernanza (Farinós, 2008).

En este sentido, de acuerdo a la información del subtema, los principales retos para fortalecer la capacidad de las instituciones son:

- Cambiar el papel de los ayuntamientos de administradores a tomadores de decisiones en materia de planeación urbana y metropolitana.
- Profesionalización de los servidores públicos, instruyéndolos en los retos que enfrenta su municipio ante el compromiso asumido con la Agenda 2030.
- Coordinación en materia metropolitana para promover la participación de los actores involucrados en el desarrollo regional e intermunicipal.
- Incrementar el número de Observatorios Ciudadanos, donde la sociedad civil y los agentes privados puedan expresar sus opiniones sobre proyectos concretos.
- Continuidad y transversalidad en la ejecución de proyectos de alto impacto.

Este subtema se alinea con las metas 11.3 y 11.a que buscan: De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países. Y apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional (ONU-CEPAL, 2018:35-36).

Para lograr estas metas el PDEM señala tres estrategias:

1. *Implementar una visión metropolitana en instituciones, planes y proyectos:* Entre sus líneas de acción destaca la inclusión de la visión metropolitana en la planeación y gestión del territorio en todas sus escalas, esto permitirá congruencia y transversalidad entre los proyectos de alto impacto propuestos.
2. *Modernizar la gestión y gobernanza urbana para promover la innovación y la competitividad en la atención a las necesidades de la ciudadanía:* Para esta estrategia es indispensable la mejora normativa en materia de desarrollo urbano, la transparencia en la realización de trámites y el perfeccionamiento de los canales de participación ciudadana.

3. *Alianzas y gobernanza*: Considera la articulación intersectorial de las políticas de desarrollo con impactos positivos en el territorio, la coordinación intersectorial, metropolitana y de largo plazo en la gestión de recursos, así como la identificación de vocaciones productivas que permitan impulsar un desarrollo urbano regionalmente equilibrado e incluyente.

Como se describió en los subtemas mencionados, el camino para convertir al Estado de México a través de los principios de ciudades y comunidades sostenibles no resulta fácil, principalmente por la magnitud de los retos que enfrenta. No obstante, conforme al compromiso adquirido para cumplir los ODS las estrategias formuladas en el PDEM presentan aspectos novedosos que de implementarse adecuadamente permitirán la realización de las metas planteadas.

5. Retos institucionales para consolidar la gobernanza urbana y metropolitana integral

Hoy en día las ciudades del siglo XXI necesitan responder a los problemas actuales más apremiantes: el cambio climático, la escasez de recursos, la rápida urbanización y la tecnología digital, y es precisamente en estos desafíos que el Estado de México, por su actual y futura proyección, debe incursionar en nuevos paradigmas; resulta indispensable establecer los grandes retos que desde la postura institucional, deberá promover e impulsar la administración pública estatal para acercarse progresivamente al eficaz cumplimiento de los ODS. Asimismo, se requiere ubicar a la gobernanza urbana y metropolitana como el eje que proporcione un desarrollo sostenible, y para ello es preciso garantizar que ésta sea participativa, responsable, transparente, eficaz y eficiente, equitativa e incluyente, además de ambientalmente amigable y acorde al estado de derecho. Al respecto, el proyecto de investigación realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat: 2018), explora un modelo factible para "metropolizar" iniciativas públicas ante un entramado federalista; dicho estudio señala que los beneficios derivados de la proximidad entre municipios no son aprovechados, y los problemas que necesitan ser solucionados en conjunto quedan con frecuencia desatendidos. Las políticas públicas dirigidas atender problemas ciudadanos difícilmente se logran, y en buena medida esto es así porque no existe una configuración institucional que promueva y ayude a mantener la cooperación intermunicipal.

El ejercicio hipotético propuesto por Oliver D. Meza, profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) responsable del proyecto ante el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat: 2018), se basa en un modelo trípode de gobernanza metropolitana sustentado en tres componentes: a). Legalidad, que destaca la necesidad de contar con un marco legal apropiado que reconozca la dimensión metropolitana, acompañado de un conjunto de organismos que sirvan como arenas políticas abiertas para organizar la discusión de las políticas metropolitanas; b). Planeación, para organizar las acciones del estado en torno a problemas de las grandes urbes, y que requieren abrir espacios técnicos y especializados a los temas que buscan atender, acompañada de un cuerpo organizacional capaz de implementar el mandato para diseñar políticas basadas en evidencia de tal forma que puedan ser monitoreadas y evaluadas; y c). Finanzas, que implica crear mecanismos formales para identificar un ciclo presupuestal específico para políticas metropolitanas; es decir, un ciclo de gestión del gasto público, que a su vez exige un marco legal para que los cuerpos metropolitanos logren asegurar una parte de los presupuestos de los diversos gobiernos participantes para facilitar recursos. Adicionalmente, el modelo recomienda el monitoreo

ciudadano como un mecanismo para promover una ciudadanía con dimensiones metropolitanas y rendición de cuentas de mandatarios, por supuesto, es necesario crear espacios de difusión y deliberación abierta y pública sobre el desempeño del sector privado y la eficacia de sus iniciativas.

Con base en los elementos anteriores y con el propósito de contrarrestar las contradicciones que prevalecen en las ciudades mexiquenses, se establecen dos grandes ejes, el primero centra su atención en la necesidad de innovar en esquemas de planificación del desarrollo urbano metropolitano, mientras que el segundo, enfatiza la necesidad de planificar con un enfoque holístico y con visión de largo plazo, los detalles se explican a continuación.

Eje Estratégico No. 1 Planificación del desarrollo urbano y metropolitano

La planificación del desarrollo urbano metropolitano en el Estado de México y particularmente en aquellos de acelerada urbanización, tiende a agravarse ante la confrontación de problemas nuevos y emergentes, tales como las migraciones, crisis financieras, inestabilidad económica, incremento del desempleo, deterioro medioambiental, asentamientos irregulares, entre muchos otros en donde la ausencia de esquemas de gobernanza representa el común denominador. En esta lógica, el principal reto de la administración pública estatal radica en poner en práctica mecanismos que permitan materializar la gobernanza metropolitana, entendida ésta como un modelo alternativo para la atención de problemas comunes, que si bien ha llegado tarde a diversos países, en donde México no es la excepción, si ha demostrado ventajas. Las distintas facetas de la gobernanza han arribado lentamente a nuestro país y se encuentran desfasadas en relación a la urgencia y complejidad de los problemas.

Adicionalmente a la problemática generada por el incremento demográfico y la expansión urbana, se suma que el estado actual de las administraciones públicas tampoco corresponde con la urgente necesidad de atender la problemática urbana en general, es así que las estructuras institucionales para responder a los retos del fenómeno metropolitano son diversas en los municipios que forman parte de un mismo conglomerado metropolitano; por tanto, sus acciones se traducen en la atención de prioridades divergentes en donde la exigencia por una coordinación vertical y horizontal más integral no se refleja en resultados de alto impacto para la sociedad.

La conjugación de los factores de orden económico y social constituyen también elementos de singular importancia, sobre todo en la regulación de los rubros directamente asociados al desarrollo urbano metropolitano, tales como las autorizaciones de construcción, cambio de usos del suelo, impuestos catastrales, introducción de servicios públicos básicos, obras de infraestructura, equipamiento y desarrollo inmobiliario, entre otros aspectos que hoy en día, se suman a las constantes movilizaciones sociales por acceder a condiciones mínimas de bienestar y por superar la exclusión y las desigualdades intra urbanas que prevalecen de un municipio a otro. La interacción cada vez más intensa de todos estos aspectos, ubican a las administraciones públicas locales ante la exigencia de un replanteamiento de estructuras institucionales que puedan sumar esfuerzos del colectivo social que contribuya en el mediano y largo plazo a superar el desfase de la capacidad institucional de atención del desarrollo urbano metropolitano. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y modernos mecanismos de coordinación metropolitana en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy un factor de carácter estratégico para el Estado de México, a fin de innovar en su planeación y administración del territorio.

El enfoque integral de la gobernanza metropolitana que se plantea como eje estratégico, debe partir del hecho de que el fenómeno metropolitano en México y en particular en el Estado de México, ha alcanzado umbrales en diversas áreas que denotan la escasa efectividad de la acción pública, en la lógica de este nuevo modelo de colaboración es preciso identificar los actores y los espacios que ya la están configurando, a fin de asignar responsabilidades a cada uno de ellos, en donde no sólo las instituciones deben contribuir, pues se trata de procesos colaborativos. Así, cualquier espacio político de poder, de participación, de representación, es un espacio de lucha, de relaciones en tensión, tanto de los espacios que existen, como de los que se deberían crear, porque ellos a su vez, serán espacios en disputa de las decisiones de orden metropolitano.

La construcción de una gobernanza metropolitana integrada debe ser cuidadosa en todo momento, pues a pesar de que se busca un equilibrio entre los actores involucrados, no constituye un proceso estático, por el contrario, como todo fenómeno socio territorial aglutina agentes dinámicos y complejos, en ocasiones contradictorios entre sí, cuyas relaciones e interacciones de poder cambian constantemente, se retroalimentan y contraponen. Es así que en cualquier modelo de gobernanza y en particular en éste, es preciso considerar al menos dos planos obligados: el institucional y no institucional. El primero, se refiere a todas aquellas formas de intervención gubernamental reconocidas por la ley en los diversos ámbitos de la Administración Pública federal, estatal y municipal. El segundo, comprende a los ciudadanos, a los grupos organizados, empresarios, asociaciones y demás instancias que actúan más allá de las instituciones.

Eje Estratégico No. 2 Visión holística y de largo plazo

Es preciso superar el diseño de las ciudades mexiquenses a partir de la visión de ser sólo la suma de una colección de componentes aislados; la política urbana en el Estado de México debe privilegiar la integración social, con ciudades evaluadas en términos de su contribución a la sustentabilidad social, ambiental y económica, donde el desarrollo inmobiliario se sustente en un sistema de indicadores de edificaciones verdes, cuyo objetivo sea la autosuficiencia en términos de producción de energía, suministro de agua, eliminación y/o tratamiento de desechos y producción de alimentos, a la vez que impulsen el mínimo impacto en los ecosistemas. Evidentemente, se requiere superar la visión de corto plazo y la corrupción que tradicionalmente ha permeado a sectores importantes como la vivienda, la movilidad, la construcción y la seguridad, entre otros aspectos que hoy han consolidado a las ciudades como un producto mercantil en donde las condiciones de habitabilidad se han reducido al mínimo y han degradado barrios y comunidades tradicionales de toda la entidad.

6. Directrices para la planificación, la sustentabilidad y la resiliencia

A partir de los dos grandes ejes estratégicos señalados anteriormente, y a fin de consolidar esquemas institucionales que contribuyan al logro de los ODS, a continuación se plantean las principales directrices vinculadas a los rubros de la planificación, la sustentabilidad y la resiliencia.

- Constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano futuro de los municipios y regiones del Estado de México, diseñando instrumentos de aprovechamiento del suelo propiedad del gobierno estatal y municipal.
- Analizar, dictaminar y aprobar los proyectos estratégicos en materia de vivienda, equipamiento, vialidad y transporte, movilidad urbana, infraestructura, servicios públicos, áreas verdes, entre otros.
- Diseñar esquemas de aprovechamiento de la infraestructura metropolitana de acuerdo a las prioridades municipales de la entidad en su conjunto.

- Actualizar en el corto plazo, los planes regionales, sectoriales, de desarrollo urbano municipal y de ordenamiento territorial ecológico de la entidad con una visión de largo plazo y apoyándose en la metodología que permita el logro de los ODS.
- Proponer esquemas de coinversión público-privada orientadas a prevenir la expansión desordenada e irregular de las actividades urbano metropolitanas.
- Gestionar recursos crediticios para la realización de obras y proyectos de alto impacto metropolitano y de infraestructura primaria.
- Promover la aplicación de instrumentos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión física de los municipios de mayor crecimiento de la entidad.
- Proponer en el diseño de políticas públicas de carácter metropolitano que atiendan las prioridades del desarrollo urbano de las diversas regiones de la entidad.
- Participar en el diseño, operación y seguimiento de un sistema de indicadores de desarrollo urbano metropolitano, del sistema de información geográfica metropolitana y del sistema de seguimiento de indicadores de gobernanza metropolitana integrada.
- Difundir las mejores prácticas y los casos de éxito del desarrollo urbano metropolitano con criterios de gobernanza territorial, que mantengan congruencia y alineación con los ODS.
- Identificar y convocar a las instituciones públicas, privadas y sociales para la construcción de acuerdos multisectoriales dirigidos a la planeación y gestión de estrategias y acciones que permitan lograr un desarrollo urbano metropolitano ordenado, incluyente, competitivo, resiliente y sustentable.
- Coadyuvar con las autoridades locales para la identificación y ejecución de inversiones productivas que eleven la competitividad de la entidad en su conjunto, así como los niveles de la calidad de vida de sus habitantes.
- Fomentar el diseño y la gestión de un modelo de desarrollo urbano metropolitano con criterios de gobernanza territorial.
- Impulsar acciones para un manejo sustentable del agua, tales como captación de agua de lluvia que pueda ser reutilizada, a través de la instalación de tanques de almacenamiento que recolectan el agua de los techos para riego y actividades que no requieren potabilización.
- Desarrollar y aplicar energías alternativas (eólica y solar) para economizar los costos del alumbrado público, reducir el uso de la energía eléctrica y las emisiones, reto en el que los gobiernos locales deberán por un lado, gestionar financiamiento para desarrollar granjas o parques eólicos y solares, y por otro, promover en la población los beneficios de abandonar paulatinamente la energía tradicional y obtener incentivos por el uso de fuentes alternativas.
- Promover edificios verdes, considerando que éstos son los responsables de casi un tercio de las emisiones de efecto invernadero, por lo que se requiere disminuirlas a través de la instalación de paneles solares en las oficinas de gobierno, jardines y azoteas de los edificios públicos, instalación de sensores que apaguen las luces y sistemas de aire acondicionado ahorradores.
- Impulsar el manejo adecuado de residuos sólidos, sobre todo tomando en cuenta que la generación de basura para las ciudades constituye un problema eterno y complejo, es difícil deshacerse de ella y, cuando se descompone libera metano, un gas de efecto invernadero, el cual con la tecnología adecuada puede convertirse en energía para el abastecimiento de electricidad de los hogares y edificios públicos, y contribuyendo a evitar que el metano escape a la atmósfera.
- Adoptar en forma obligatoria, nuevos esquemas de monitoreo y seguimiento para todas y cada una de las acciones que impacten en los ODS, a través de la Gestión para Resultados (GPR), de tal forma que la toma de decisiones sea certera, mejore la planeación, gestión de recursos y la operación de los planes, programas y proyectos de alto impacto que beneficien a la población de las diversas regiones de la entidad.

Esquema No. 5 Directrices para la Planificación Prospectiva Estratégica



- Políticas públicas metropolitanas
- Actualización de instrumentos de planeación
- Constituir reservas territoriales
- Instrumentos de aprovechamiento del suelo
- Esquemas de coinversión público – privada
- Instrumentos compensatorios
- Sistema de información geográfica metropolitana
- Sistema de indicadores de desarrollo urbano metropolitano
- Criterios de gobernanza territorial
- Competitividad y prosperidad urbana
- Mejores prácticas y casos de éxito
- Proyectos de alto impacto en materia de: vivienda, equipamiento, movilidad, servicios públicos, espacios públicos, infraestructura metropolitana, entre otros



11 Ciudades y comunidades sostenibles



- Acuerdos intersectoriales y alianzas intermunicipales
- Acciones para un manejo sustentable del agua: captación de agua de lluvia y azoteas verdes
- Energías alternativas (eólica y solar) en edificios públicos
- Financiamiento para granjas o parques eólicos y solares
- Incentivos por el uso de fuentes alternativas
- Reducción de emisiones de efecto invernadero, edificios verdes y paneles solares
- Manejo adecuado de residuos sólidos generados en los municipios metropolitanos
- Nuevos esquemas de monitoreo y seguimiento de las acciones que impacten en los ODS
- Adopción del Modelo de Gestión para Resultados (GPR)

Fuente: Elaboración propia.

7. Conclusiones y Recomendaciones

Considerando que la administración pública del Estado de México ha sentado las bases para acercarse a la aspiración de crear una entidad justa y equitativa, adoptando un nuevo paradigma en el diseño del principal instrumento de planeación que regirá las decisiones gubernamentales para los próximos seis años, es fundamental superar los esquemas tradicionales que no siempre han permitido alcanzar logros significativos en el territorio, impactando desfavorablemente en las condiciones de vida de la población. Por tal motivo, resulta indispensable que en el corto plazo, se definan las políticas públicas y estrategias que detonen un desarrollo sostenible a través de la alineación de los instrumentos de planeación de la administración pública federal con los del ámbito estatal y municipal a fin de mantener la congruencia y coordinación horizontal y vertical en la persecución de los ODS.

Es preciso subrayar que ante el próximo cambio de administración pública federal, e independientemente de la ideología del partido político que asuma la presidencia de la república para los próximos seis años, es fundamental diseñar los subsecuentes planes federales, estatales y municipales a partir de la metodología de los ODS, con el propósito de homogeneizar la estrategia que permita su seguimiento y evaluación en forma permanente. De lo contrario, se corre el riesgo de ser una iniciativa inconclusa que difícilmente generará impactos favorables para la entidad y para todo el país en su conjunto, situación que evidentemente dejará a México en una complicada posición ante los retos de la Agenda 2030.

Paralelamente, en todo el país y particularmente en el Estado de México, se requiere capacitar a los responsables de la administración pública estatal y municipal en los temas relacionados con los ODS, situación que implica un cambio de paradigma en la forma habitual de realizar la planeación en México, en sus diversas entidades y municipios. Por ello, una vía alternativa radica en involucrar en este ejercicio de capacitación, actualización y concientización de los recursos humanos, a las instituciones de educación superior y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, a fin de generar sinergias que contribuya al logro de los ODS, con la premisa de que el camino hacia la sustentabilidad no es una responsabilidad exclusiva del gobierno estatal y municipal, sino un compromiso incluyente en el que todos los sectores de la sociedad son determinantes.

Si partimos del hecho de que el PDEM 2017-2023 ha sido estructurado con la finalidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que el sustento de dicha sostenibilidad radica en un enfoque social, económico, ambiental e institucional, resulta imperante trabajar en el corto plazo en temas asociados directamente con el apartado de ciudades y comunidades sostenibles, donde la temática de movilidad y suelo se dividen, pero carecen de datos que sustenten cada perspectiva, lo cual conduce a la necesidad de diseñar programas sectoriales con el mismo enfoque del plan estatal.

Un aspecto importante radica en que, a diferencia de planes de desarrollo anteriores, el actual PDEM 2017-2023 carece de matrices de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), marco lógico o alguna metodología que permita identificar potencialidades y limitaciones, que podrían haber sido reforzadas -en su diagnóstico- con proyecciones a largo plazo. Este ejercicio de prospectiva se podría haber vinculado con los indicadores para complementar las metas a alcanzar y los datos actuales del ámbito nacional y estatal, ya que no se aprecia con claridad las variables susceptibles de seguimiento y evaluación. Cabe resaltar la trascendencia que en este renglón debe asumir el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya responsabilidad en la coordinación y seguimiento de los avances que el Estado de México logre en el

marco de este compromiso internacional resulta fundamental, de su adecuado y cabal funcionamiento dependerá que los indicadores se traduzcan en una mayor calidad de vida para la población.

Finalmente, si la mayoría de los países están diseñando sus instrumentos de planeación con una visión de largo plazo que posiciona el año 2036 como umbral de crecimiento, la administración pública del Estado de México, independientemente de la ideología política y de los cambios sexenales, está obligada a ampliar los horizontes para establecer los mecanismos, estrategias y proyectos catalizadores que garanticen una entidad caracterizada por su ordenamiento, su resiliencia y sustentabilidad. 🌱

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2016. Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe: "Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural". Santiago de Chile.
- _____, 2018. Segundo Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3), Santiago de Chile.
- Farinós, Joaquín. 2008. "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible", en *Estado de la Cuestión y Agenda*. Boletín de la A.G.E.Nº46, Disponible en: <http://age.ieg.csci.es/boletín/46/02-GOBERNANZA.pdf>.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. 2017. *Apoyo de los Equipos de País de las Naciones Unidas a los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la Implementación de la Agenda 2030*. Nueva York, NY: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). 2018. *Programas de INFONAVIT y ODS. El Infonavit liderando la implementación de la Agenda 2030: la vivienda en el centro del cumplimiento de los ODS*. México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 2014. *Índice de Competitividad Urbana: ¿Quién Manda Aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México*: México. D.F.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. University of Toronto Press, Toronto.
- Mumford, Lewis. 1977. "Ciudad: Formas y Funciones" en Sills, David L., 1977: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, España: Editorial Aguilar.
- Negrete, María y Héctor Salazar. 1986. "Zonas metropolitanas en México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.1, Núm. 1, México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2017. *Tendencias de la Resiliencia Urbana*, Nairobi, Kenya.
- _____, 2016. *Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI*. Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México.
- Pacione, Michael. 2005. "Urban Geography". *A Global Perspective*, Routledge, USA Y Canadá, Segunda Edición.
- Pírez, Pedro. 2007. "Para (Re) Pensar la Gestión Metropolitana (con sesgo político)", en *Revista Territorio Metropolitanos*, Año 1, No. 1, Universidad Autónoma Metropolitana, Diciembre, 2007. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. *From the MDGs to Sustainable Development for all: Lessons from 15 years of practice*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Rosas, Francisco J. y Rodríguez, Viridiana. 2014. "Configuración y dinámica metropolitana en el Estado de México", en *Estudios de la Ciénega, Transdisciplinary Journal for Development*, Año 15, No. 30. Julio-Diciembre, Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de la Ciénega. México.
- Ross Stephens, G. y N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. Oxford University Press, New York.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Ciudad de México.

Mesografía

- Agenda 2030 México. 2017. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, [en línea]. Disponible en <<http://www.agenda2030.mx>> [Consulta: 2/04/2018].
- Banco Mundial (BM). 2017. *Monitoring and Evaluation*, [en línea]. Disponible en <<http://site.sources.worldbank.org/INTEBELARUS/Resources/M&E.pdf>> [Consulta: 28/04/2018].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*, [en línea]. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf> [Consulta: 29/04/2018].
- Gobierno del Estado de México (GEM). 2016 ODS: La Agenda de Desarrollo Global 2030. [en línea]. Disponible en <http://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/osd_agenda16.pdf> (Consulta: 24/08/2018)
- Meza, Oliver D. (2018). *¿Qué hacer para lograr iniciativas metropolitanas sostenibles?*, [en línea]. Disponible en <<http://www.politicasmetropolitanas.org.mx>>. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) – Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). [Consulta: 29/08/2018].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2017. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>. [Consulta: 19/04/2018].
- Localizando los ODS. *Caja de Herramientas para Localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [en línea]. Disponible en <<http://localizingthesdgs.org/>>. [Consulta: 16/04/2018].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 2012. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 19/04/2018].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, [en línea]. Disponible en <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>>. [Consulta: 22/04/2018].
- Toharia, Mar. 2018. *Los grandes gigantes urbanos*. [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/elpais/2018/01/02/seres_urbanos/1514883904_052189.html>. [Consulta: 12/05/2018].

Documentos Oficiales

- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2017. *Estadísticas a Propósito del Día Mundial de la Población*. México.
- Gobierno del Estado de México (GEM). 2018. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Censo de Población y Vivienda*, México.
- _____, 2015. *Tabulados de la Encuesta Intercensal*. México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2013. *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*. Paris, Francia.
- Presidencia de la República (PR). 2017. *Guía para Incorporar el Enfoque de la Agenda 2030 en la Elaboración de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo*. México.
- _____, 2014. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2012. *La expansión de las ciudades, 1980-2010*. 2ª Edición.

Secretaría de Gobernación (SG). 2017. *Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Diario Oficial de la Federación, abril 24 de 2017.

_____, 2017. *Catálogo de Programas Federales para Municipios*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

_____, 2016. *Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Sobre los autores/About the authors

Francisco Javier Rosas Ferrusca es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, México) y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Viridiana Rodríguez Sánchez es Maestra en Estudios de la Ciudad y Licenciada en Planeación Territorial por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Dictaminadora de Proyectos de Coinversión Social para la Secretaría de Desarrollo Social y Consultora independiente en la elaboración Planes de Desarrollo Municipal, Programas de Ordenamiento Ecológico y Manifestaciones de Impacto Ambiental. Verónica Miranda Rosales Doctora en Urbanismo y profesora-investigadora adscrita a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Juan Roberto Calderón Maya es Doctor en Urbanismo y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel C del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA)

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org


Estrategias en Comunidades y Redes Sociales Digitales para Fomentar las Prácticas Participativas

Ponencia ganadora.

Premio GIGAPP Jóvenes Investigadores Joan Prats 2018. Mención área gobierno, instituciones y comportamiento políticos.


Herranz, Cristina

Universidad Autónoma de Madrid

 cristina.herranz@uam.es


Díez Escudero, Rebeca

Komons & ParticipaLab, Medialab-Prado

 rebeca@komons.org

Muelas, David

Universidad Autónoma de Madrid

 dav.muelas@uam.es

Saulière, Saya

Komons & ParticipaLab, Medialab-Prado

 saya@komons.org

Documento recibido:

12 diciembre 2018

Aprobado para publicación:

15 enero 2019

Resumen

Las plataformas online de participación son elementos clave para incluir a la ciudadanía en actividades de gobierno y co-creación de políticas públicas. No obstante, su efectividad puede disminuir si la ciudadanía no las utiliza de forma efectiva. Este trabajo analiza las posibilidades que ofrecen los datos abiertos y redes sociales para fomentar el engagement para mejorar las prácticas participativas. Para ello, sigue un diseño basado en métodos mixtos que explora la participación en una de las plataformas online a nivel local de referencia, y una experiencia que aplica estrategias combinadas sobre comunidades y redes sociales. Los resultados muestran que los esfuerzos en estos medios pueden fragmentarse, aunque parecen existir comunidades latentes que, en caso de organizarse, son capaces de co-crear propuestas con mayor impacto.

Palabras - clave

Redes Sociales, Participación Ciudadana, Procesos Participativos, Engagement, Decide Madrid.

Abstract

Online participation platforms are key tools to include citizens in government activities and public policy co-creation processes. However, its effectiveness may decrease if citizens do not use them effectively. This paper analyzes the possibilities offered by open data and social networks to encourage engagement to improve participatory practices. To do this, it follows a design based on mixed methods that explores participation of an online platform at local level, and a case that applies combined strategies on communities and social networks. Preliminary results show that the efforts in these media can be fragmented, although there seem to be latent communities that, if organized, are capable of co-creating proposals with greater impact.

Keywords

Social Networks, Citizen Participation, Participatory Processes, Engagement, Decide Madrid.

Introducción

En los últimos tiempos, se han introducido en la agenda líneas estratégicas que buscan la apertura de los Gobiernos para mejorar las relaciones entre ciudadanía y administraciones públicas. Desde el punto de vista estratégico, estos cambios en la agenda se manifiestan en los principios del Gobierno Abierto (Wirtz y Birkmeyer, 2015). Numerosos gobiernos de todo el mundo han respaldado estos principios o compromisos de apertura a través de diferentes iniciativas y planes de acción, muchos de ellos convirtiéndose en miembros activos de la *Open Government Partnership* (OGP) y apoyando su declaración. Respaldo esta iniciativa, los gobiernos se comprometen a "fomentar una cultura global de gobierno abierto que empodere y ofrezca a los ciudadanos, y promueva los ideales de un gobierno abierto y participativo del siglo XXI" (OGP, 2011).

En este contexto, los medios y plataformas de participación ciudadana han aparecido como elementos clave para conseguir que la ciudadanía se involucre en las actividades de gobierno y en la co-creación de políticas públicas (Anttiroiko, 2012, Osborne et al, 2016). No obstante, los resultados obtenidos a través de la puesta en marcha de estos elementos y su efectividad para la generación de valor público dependen en gran medida de que la ciudadanía alcance un cierto nivel de compromiso o *engagement*¹ en los asuntos públicos.

Este trabajo analiza las posibilidades que ofrecen los datos abiertos de las plataformas de participación y las redes sociales para fomentar la implicación de la ciudadanía en la elaboración de propuestas de alto impacto. El objetivo es avanzar en la definición de estrategias para mejorar las prácticas participativas con estas tecnologías inteligentes, tratando de responder en última instancia a la pregunta: ¿qué tipo de estrategias son útiles para superar las dificultades que pueden aparecer cuando los ciudadanos utilizan estas plataformas para elaborar propuestas? Para ello, se planteó un diseño de investigación basado en métodos mixtos que explora una experiencia participativa llevada a cabo sobre una de las principales plataformas de participación ciudadana, Decide Madrid, en uno de los laboratorios ciudadanos de referencia, MediaLab-Prado.

¹ De aquí en adelante, utilizaremos el término *engagement* más extendido en la literatura para referirse al concepto.

Los resultados de la monitorización de la experiencia exponen diversos aspectos del funcionamiento de la plataforma y del efecto que pueden tener estrategias basadas en redes sociales y comunidades para mejorar la eficacia de la participación ciudadana. En primer lugar, se analizan una serie de indicadores que sugieren la aparición de grupos de usuarios con intereses comunes. En segundo lugar, se observa que, aunque aparecen estas comunidades potenciales, los apoyos que reciben las propuestas ciudadanas se fragmentan, disminuyendo la efectividad de estas aportaciones ya que difícilmente se llegan a alcanzar los apoyos necesarios para la elaboración de propuestas exitosas. En tercer lugar, se muestra que mediante el análisis de los datos disponibles sobre la plataforma y la elaboración de estrategias mixtas en redes sociales digitales y presenciales es posible re-agrupar estos apoyos, favoreciendo la co-creación de propuestas con mayor impacto.

Mediante la exploración del caso y un análisis múltiple de su evolución, se ilustra cómo la participación ciudadana puede beneficiarse de estrategias en redes sociales y de la vertebración de comunidades digitales. Además, el diseño de investigación pone de manifiesto la importancia de comprender los procesos de participación ciudadana desde perspectivas que incluyan el análisis de los datos abiertos procedentes de las plataformas de participación; la monitorización de redes sociales; y las estrategias comunicativas y formativas orientadas a alcanzar un mayor compromiso ciudadano.

El resto del artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se describe el contexto del trabajo realizado, considerando cómo se han extendido los principios de participación y datos abiertos con particular foco en el caso del Ayuntamiento de Madrid. Posteriormente, se presenta el marco teórico en el que se basa el estudio para después detallar los principales aspectos metodológicos de la investigación y formalizar las preguntas de investigación e hipótesis de partida. Finalmente, se describen y analizan los datos relativos al caso estudiado, proporcionando una visión completa de la experiencia participativa realizada.

Antecedentes: Gobierno Abierto y participación ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid

Con la evolución y extensión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), también han proliferado nuevas formas de comunicación y acceso a la información y se han transformado las prácticas sociales y políticas de numerosas formas (Castells, 2015, Anduiza et al 2010). Las TIC están suponiendo un nuevo impulso para el desarrollo de vías alternativas de participación online y pueden permitir que la comunicación entre administración y ciudadanía sea más fluida, directa y menos costosa (Vicente y Novo, 2014). Por ello, cada vez con más frecuencia, partidos políticos, administraciones y gobiernos buscan aprovechar esta ventana de oportunidad para lograr el compromiso de los ciudadanos en los asuntos públicos desarrollando iniciativas y planes de acción muy diversos. Estas estrategias han sido categorizadas como iniciativas para el Gobierno Abierto.

A pesar de que el origen del concepto de Gobierno Abierto no es particularmente novedoso (Kornberger et al, 2017), la idea de la "apertura de los gobiernos" ha ido adquiriendo relevancia y popularidad desde el "Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto" de la Administración de Obama (2009). En dicho memorandum, la Administración Obama se comprometía con tres pilares fundamentales: transparencia, participación y colaboración. Estos pilares se refieren, respectivamente, a facilitar la consulta de información sobre las actividades de las instituciones públicas; transformar el rol de la ciudadanía en esquemas activos para que pueda tomar partido en los asuntos públicos; y definir esquemas panorámicos que incluyan a diversos actores dentro de los procesos. Por ello, ofrecen una visión renovada de la gobernanza orientada a definir relaciones

más amplias entre las administraciones y el resto de actores sociales (Wirtz y Birkmeyer, 2015), para aprovechar el potencial colectivo de los ciudadanos (Noveck, 2015).

Desde el compromiso que hizo Obama con estos tres principios, cada vez más gobiernos de todo el mundo han apoyado estas directrices, y muchos de ellos, se han convertido en miembros activos de la OGP. Los países que aceptan ser miembros activos de esta alianza deben, entre otros requisitos (como la transparencia fiscal, el acceso a la información...): impulsar una cultura global del Gobierno Abierto buscando empoderar a los ciudadanos para alcanzar un ideal de sociedad más participativa y comprometida con los asuntos públicos. Para lograr este objetivo los gobiernos deben desarrollar un plan de acción para el Gobierno Abierto en colaboración con la sociedad civil.

El Ayuntamiento de Madrid, como miembro de la OGP desde 2016, ha puesto en funcionamiento varios planes con el fin de lograr avances significativos en esa idea de la apertura de los gobiernos. Se trata de un caso pionero a nivel internacional, ya que el mismo año de su inserción en la Alianza formó parte de un Programa Piloto Subnacional de la OGP. El Primer Plan de Acción de la Ciudad de Madrid constaba de cinco compromisos, tal y como requiere la alianza, que debían implementarse en el periodo de un año (de enero a diciembre de 2017) y que se resumen del siguiente modo: creación de un registro de lobbies obligatorio; desarrollo de un nuevo portal de transparencia para el Ayuntamiento de Madrid; desarrollo de los presupuestos participativos; extensión de la política de participación ciudadana; y desarrollo de mecanismos eficaces de legislación colaborativa. Fruto de estos compromisos y en este contexto, Madrid desarrolló su plataforma digital de participación ciudadana, Decide Madrid², lo que ha supuesto todo un eje de innovación local desarrollando no sólo nuevas formas de interacción y comunicación entre la administración y el ciudadano, sino también ofreciendo nuevas formas de generación y co-creación de valor público a través de las TIC.

Decide Madrid está basada en el software de código abierto CONSUL.³ En 2018, ha recibido el Premio de Servicio Público de la ONU por "haber sabido establecer modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos". Esta plataforma cuenta con 390.000 personas registradas, y CONSUL se ha extendido a 78 gobiernos de todo el mundo, entre los que se encuentran Uruguay, París, Buenos Aires, Quito o Porto Alegre. Esta plataforma permite que la ciudadanía pueda realizar propuestas, plantear proyectos de presupuestos participativos y participar en debates. Además, aquellas personas censadas en la ciudad de Madrid pueden apoyar las propuestas de otros ciudadanos y votar normativas municipales.

El mecanismo que mayor participación genera es el de las Propuestas Ciudadanas, una funcionalidad que permite a la ciudadanía subir cualquier iniciativa a la plataforma y, si ésta consigue los apoyos suficientes (en torno a los 28.000, el 1% del censo electoral), se somete a votación ciudadana para su ejecución. Actualmente existen más de 23.000 propuestas en Decide Madrid, sin embargo, muchas de ellas están duplicadas y, salvo algunas excepciones, la mayoría no consigue pasar de los 100 apoyos. Como veremos más adelante, una de nuestras hipótesis plantea que, a pesar de existir grupos de personas con necesidades e intereses comunes, estos grupos no se organizan de forma natural en la plataforma fragmentando el impacto de sus aportaciones.

² Accesible en: <https://decide.madrid.es/>

³ Página web del proyecto accesible en: <http://consulproject.org>, y código de la plataforma disponible en <https://github.com/consul/consul>

Marco teórico

El contexto descrito motiva la exploración y análisis de los posibles retos y oportunidades que plantea el despliegue de nuevas herramientas de participación. La disponibilidad de un gran volumen de datos públicamente accesibles ha abierto además nuevas vías para analizar, comprender e incentivar la acción de la ciudadanía en estas plataformas. Por ello, a lo largo de esta sección se presenta el marco teórico sobre el que se asienta el diseño de la investigación desarrollada, centrándose en evidencias y experiencias previas relativas a innovación y *engagement* de la ciudadanía partiendo de datos públicos.

La sección se organiza alrededor de los dos ejes fundamentales que intersecan en el trabajo realizado. En primer lugar, se expone la importancia de los datos abiertos para la generación de valor público al poder mejorar el planteamiento de innovaciones que parten de la propia sociedad civil. En segundo lugar, se revisan resultados recientes que ilustran cómo las redes sociales se han convertido en herramientas con un gran potencial para el análisis de dinámicas sociales y el desarrollo de estrategias de participación y comunicación dirigidas a comunidades de interés concretas. Este marco sustenta el diseño de la investigación, y motiva las estrategias de análisis y acción acometidas para su implementación.

Reutilización de datos abiertos y generación de valor público

Paralelamente al aumento del interés de las administraciones públicas en relación a los datos abiertos, se ha abierto un debate académico orientado a comprender y analizar los distintos modelos de apertura de datos (Sieber y Johnson, 2015), y de las implicaciones y posibilidades transformadoras de la difusión de datos públicos en diversas dimensiones (Ojo et al., 2015). Así, las plataformas de Datos Abiertos emergen como elementos capaces de mediar relaciones de innovación, colaboración y rendición de cuentas (Reggi y Dawes, 2016, Dawes et al., 2016).

Todo esto está ocasionando que se defina un nuevo ecosistema en el que el uso de datos abiertos se puede relacionar con procesos democráticos de monitorización, deliberativos y participativos a los que da soporte, como se pone de manifiesto en los casos de estudio considerados por Ruijter et al. (2017) –lo que, por otro lado, añade una serie de factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los mecanismos de difusión de los datos, para facilitar y permitir su explotación.

Los estudios previos han identificado tres razones fundamentales para la apertura de datos (Attard et al., 2015). Primeramente, aumentar la transparencia, lo que supone mejorar la capacidad de monitorización de iniciativas y del control de los ciudadanos. Además, proporcionar valor social y comercial, al poner a disposición de todos los actores datos que pueden incentivar la creación de propuestas y servicios innovadores. Por último, potenciar una gobernanza participativa, al permitir un rol más activo de los ciudadanos en las tareas de gobierno.

En este contexto, este trabajo ilustra cómo se han utilizado los datos abiertos de la plataforma de participación online Decide Madrid para mejorar la eficacia de los procesos participativos en este tipo de plataformas. En particular, la información disponible fue explotada como canal de detección de necesidades e intereses comunes y estimación de esfuerzos que pueden reagruparse utilizando estrategias de *engagement* adecuadas.

El uso de TIC, redes sociales y métodos digitales para la generación de *engagement* ciudadano

La incorporación progresiva de la administración pública, organizaciones sociales, empresas y ciudadanía en las redes sociales no sólo ha contribuido a la generación de nuevos liderazgos, debates y flujos de conocimiento (Díaz Nosty, 2017); sino que ha permitido idear estrategias eficaces para influir en el comportamiento de los usuarios. Así lo demostraron los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales en Estados Unidos, en las que las estrategias de *targeting* en medios sociales influyeron en la elección de Barack Obama en 2012 (Ruffini, 2013; Bimber, 2014), y de Donald Trump en 2016, este último con el escándalo de Facebook y Cambridge Analytica como telón de fondo (Cadwalladr, 2017).

En el sector privado, se ha comprobado la relación entre la generación de *engagement* en los consumidores y el alto rendimiento de las compañías (Brodie et al., 2011, 2013). Así, las redes sociales no sólo permiten analizar comportamientos ciudadanos, sino que también posibilitan la generación de estrategias para aumentar el *engagement* del consumidor –definido éste como compromiso cognitivo, afectivo y conceptual con una marca (Dessart et al., 2015).

Esta incorporación de las redes sociales como mecanismo comunicativo entre ciudadanos, administraciones públicas y sector privado, ha impulsado también el debate académico entre las posibles relaciones que pueden existir entre el uso de las mismas y el *engagement* ciudadano (Gil de Zúñiga et al., 2012, 2014, Skorik et al., 2016, Boulianne, 2017). Pese a este impulso, los resultados ofrecidos no han sido homogéneos ni han puesto de acuerdo a los investigadores acerca de si el uso de las redes puede favorecer que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos existiendo evidencias a veces incluso contradictorias (Choi et al., 2017). Para tratar de dar explicación a este fenómeno, muchos de ellos han tratado de encontrar explicación en los usos diversos que pueden hacerse de las diferentes redes sociales (consumo de información, compartir noticias o lanzar campañas...) apuntando a que ello puede estar condicionando el uso diferencial de las plataformas (Bonsón et al., 2015).

El optimismo inicial sobre las posibilidades democráticas y participativas de las redes sociales (Jenkins, 2006; Castells, 2015), ha dado paso a realidades menos utópicas en las que las entidades privadas capitalizan los datos generados por los usuarios en Internet (Morozov, 2011; Fuchs, 2017). No obstante, existen iniciativas que han conseguido reconfigurar estas plataformas para cumplir funciones de investigación política y social (Rieder, 2013; Borra & Rieder, 2014; Rogers, 2017), permitiendo el uso de los datos con fines éticos. En este sentido, los métodos digitales posibilitan el análisis de dinámicas sociales relacionando objetos y actividades específicas que tienen lugar en cada medio (Gerlitz & Rieder, 2013); y permiten la generación de estrategias comunicativas acordes (Aragón et al., 2014).

Metodología

Como ya se ha comentado en las secciones anteriores, las plataformas de participación ciudadana han aparecido como elementos clave para conseguir que la ciudadanía se involucre en las actividades de gobierno, en la toma de decisiones y en la co-creación de políticas públicas. El éxito de estos elementos en la generación de valor público depende de que la ciudadanía alcance un cierto *engagement*.

Este aspecto, vinculado a cuestiones muy diversas tales como el diseño de las plataformas participativas o el propio interés de la ciudadanía, es el que se trata de abordar en este trabajo. Para ello, se proporciona en pri-

mer lugar un análisis descriptivo de patrones de participación detectados en Decide Madrid; para luego explorar los resultados de una experiencia diseñada en base a esos patrones para tratar de mejorar la eficacia de la organización y elaboración de propuestas ciudadanas.

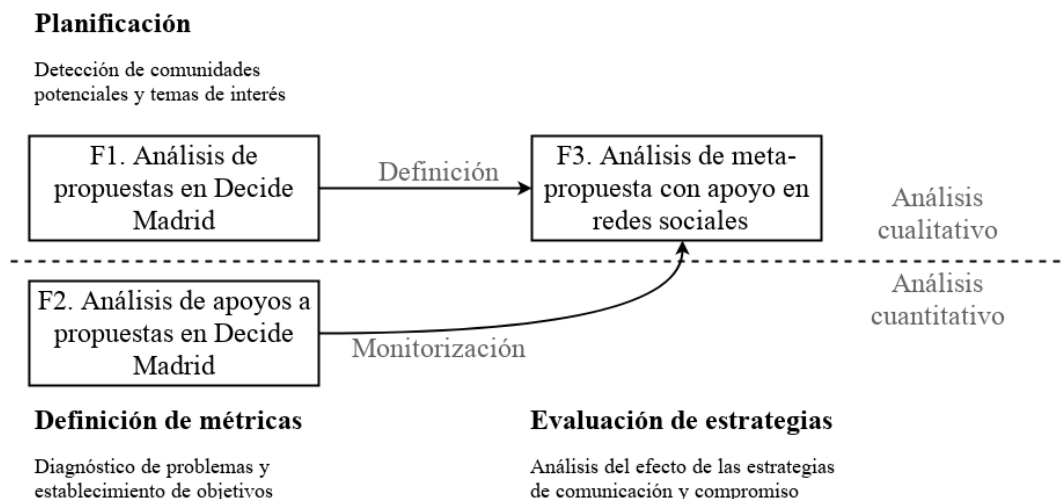
Diseño de investigación

El objetivo principal de esta investigación es extraer una serie de conclusiones preliminares acerca de la elaboración de estrategias para que la ciudadanía pueda focalizar sus esfuerzos al utilizar las nuevas plataformas, participando de forma más efectiva y estratégica. Por ello, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué dinámicas siguen las acciones de las personas que participan en estas plataformas? ¿Qué factores son los que pueden dificultar el éxito de propuestas en plataformas online de participación? ¿Qué tipo de estrategias son útiles para superar las dificultades que pueden aparecer desde que una propuesta es registrada hasta que alcanza un número suficiente de apoyos? Para dar respuesta a estas preguntas, se consideran las siguientes hipótesis que serán analizadas en el ecosistema de las Propuestas Ciudadanas de Decide Madrid:

- H1. Existen grupos de personas que manifiestan necesidades e intereses comunes en las plataformas participativas.
- H2. Estos grupos no se organizan de forma natural en estas plataformas, fragmentando el impacto de sus aportaciones.
- H3. La vertebración de redes sociales que den soporte a la comunicación entre los individuos que comparten intereses en las plataformas participativas promueve el impacto y eficacia de sus propuestas.

Dada la naturaleza de las hipótesis de la investigación, se utilizó un diseño de investigación basado en métodos mixtos (Creswell, 2015) con tres fases. La Figura 1 presenta un diagrama que resume el enfoque utilizado.

Figura 1. Diagrama-resumen del diseño de investigación.



Elaboración propia.

La primera fase (F1) consistió en un análisis cualitativo de las propuestas ciudadanas en Decide Madrid –caso de gran relevancia por ser una de las principales plataformas de participación ciudadana– para detectar la existencia de grupos de propuestas referentes a necesidades e intereses comunes (H1) (Saulière et al., 2017). Esta etapa permitió la detección y extracción de temas preponderantes entre todas las propuestas realizadas desde la puesta en marcha de la plataforma. Para la ejecución de esta fase, se acudió a los repositorios de

datos abiertos proporcionados por el Ayuntamiento de Madrid, para obtener un listado enriquecido de todas las propuestas registradas en la plataforma.⁴ Además, se utilizó una serie de herramientas desarrolladas con el lenguaje de programación R⁵, MATLAB y scripts para agilizar el análisis del contenido de las propuestas.

Posteriormente, la segunda fase (F2 en la figura) se basó en el análisis cuantitativo de la dispersión y desagregación de los esfuerzos ciudadanos a la hora de plantear propuestas sobre estos temas, utilizando métricas sobre el número de propuestas planteadas y apoyos recibidos por cada una de ellas. Esta fase se orientó a comprobar la posible fragmentación de apoyos y esfuerzos referentes a propuestas relacionadas con los mismos tópicos, y a definir las métricas de monitorización de los medios complementarios de organización y comunicación para mejorar la efectividad de las propuestas realizadas (H2). Similarmente a lo descrito para la F1, se partió de los datos proporcionados desde el portal de datos abiertos, procesando los registros con herramientas propias.

En base a los resultados de estas dos primeras fases, se planteó una experiencia participativa organizada desde MediaLab-Prado con el objetivo de incentivar la creación de una comunidad y grupo de trabajo alrededor de uno de los temas presentes en un gran número de propuestas –la mejora de espacios para la infancia en la ciudad de Madrid– dirigida a la elaboración de una meta-propuesta en Decide Madrid.

A partir de esta experiencia, se planteó la última fase de análisis (F3), eminentemente cualitativa y basada en los datos obtenidos mediante (i) un enfoque de observación-participante durante el taller inicial y las reuniones posteriores del grupo de trabajo, y (ii) la monitorización de los perfiles, páginas y grupos en redes sociales utilizados para la culminación de la meta-propuesta. Este análisis permitió comprobar si las estrategias seguidas ayudaban durante la co-creación de una meta-propuesta con mayor eficacia e impacto (H3).

Desarrollo de la experiencia participativa

La experiencia participativa analizada en F3 se planteó en torno a una participación mixta, aunando actividad en medios digitales y presenciales. Para su ejecución, se planteó un taller inicial, orientado a consolidar un grupo de trabajo y a impulsar el comienzo de la actividad de las personas involucradas, y una fase posterior que integró estrategias en redes sociales digitales con una serie de encuentros presenciales.

El taller inicial se definió con el objetivo de co-crear una macro-propuesta capaz de reagrupar la diversidad de soluciones identificadas en Decide Madrid, siempre que éstas fueran incluyentes y no estuvieran polarizadas.

De cara al diseño de la metodología aplicada durante el taller, se realizó una encuesta digital⁶ con el fin de recabar información de diagnóstico sobre necesidades y soluciones, así como difundir el encuentro al público objetivo. Esta encuesta se difundió principalmente a través de grupos de WhatsApp de madres y padres, obteniendo cerca de 1.500 respuestas en una semana.

Al taller, que tuvo lugar el 3 de marzo de 2018 en Medialab-Prado,⁷ asistieron 65 personas, de las cuales 20 autores de propuestas de Decide Madrid y 45 fueron contactadas a través de la encuesta digital. El taller se

⁴ Disponible en: <https://bit.ly/2PkCYlq>

⁵ Ver en: <https://www.r-project.org/>

⁶ Véase <https://bit.ly/infanciamad>

⁷ Difusión del evento en la página web de Medialab-Prado: <https://bit.ly/2N8BltB>

organizó en torno a cinco bloques de actividad, dedicadas respectivamente a la toma de contacto entre los asistentes; presentación de experiencias internacionales inspiradoras; co-creación y diseño en grupos de propuestas para la infancia; organización de un grupo motor que continuase el trabajo iniciado durante el taller; y agregación final de perspectivas mediante votación y valoración de las proto-propuestas resultantes del taller.

Debido a que durante el encuentro no se pudo finalizar ni publicar en Decide Madrid la macro-propuesta, se crearon dos espacios en las redes sociales de mayor uso en España –Facebook y WhatsApp– que permitirían mantener la comunicación entre los interesados y dar continuidad a la comunidad durante la segunda fase de la experiencia. Se instó a los participantes interesados a inscribirse en estos grupos al finalizar el taller, pasando a formar parte de cada red 20 personas –lo que supone un 30% de los asistentes. Además, para cerrar la jornada, se consultó con los participantes el interés por llevar a cabo una reunión para continuar el trabajo que se había iniciado en el taller, y se decidió por consenso que ésta tendría lugar el lunes 5 de marzo.

En total se organizaron 6 reuniones, mediante las que se consolidó un grupo de trabajo y coordinación de 5 personas encargado de organizar las tareas, tomar decisiones relevantes, desempeñar el trabajo más estratégico, redactar la propuesta final y validar todo el proceso con el resto de la comunidad. Este grupo contó con el apoyo de un equipo de investigadoras de ParticipaLab (MediaLab-Prado), que desempeñaron el rol de mediación traspasando progresivamente las funciones de liderazgo a la comunidad.

Paralelamente, se aplicaron estrategias de difusión a través de redes sociales –Facebook, WhatsApp y Twitter– para ampliar la comunidad abriendo formas de participación online más flexibles y personalizadas.

Análisis de resultados y discusión

Esta sección presenta los resultados obtenidos, resaltando los aspectos más relevantes para otros investigadores y profesionales del ámbito. La descripción de resultados se organiza en base al diseño presentado anteriormente, proporcionando una visión amplia de las estrategias aplicadas.

Análisis de interacciones y temas en las Propuestas Ciudadanas en Decide Madrid

Para comprender las relaciones entre usuarios en torno al mecanismo de Propuestas Ciudadanas en Decide Madrid y analizarla existencia de comunidades, se generó un grafo dirigido bimodal en el que los nodos representan dos tipos de objeto: propuestas y usuarios; y las aristas la relación entre ambos objetos a través de los comentarios realizados.⁸ La Figura 2 presenta el grafo resultante, siendo el tamaño de los nodos y las etiquetas proporcionales a la centralidad⁹ de cada usuario.

Para mejorar la visualización y análisis de la red, se han eliminado las relaciones que no pertenecen a la componente gigante –es decir, propuestas que reciben comentarios de personas aisladas del resto y usuarios que solo comentan en una propuesta aislada; así como usuarios con comportamientos disonantes (principalmente spam) que pueden desvirtuar los resultados al aplicar el algoritmo de modularidad¹⁰. El grafo resultante cons-

⁸ Se eligieron comentarios en lugar de apoyos para realizar este análisis debido a que la información sobre las personas que apoyan las propuestas no es pública.

⁹<https://github.com/gephi/gephi/wiki/Degree>

¹⁰<https://github.com/gephi/gephi/wiki/Modularity>

ta de 18.213 propuestas, 19.315 usuarios y 52.442 interacciones. A través del algoritmo de modularidad se han identificado 63 *clusters*. Los colores representan las comunidades compuestas por un mayor número de usuarios. Posteriormente se realizó un análisis cualitativo de los contenidos emitidos en esos *clusters* (propuestas y comentarios) y se realizó una categorización con los siguientes resultados.

- Comunidad 1 (color rojo en la figura): Propuestas y comentarios relacionados con política simbólica. Comunidad crítica con el Ayuntamiento de Madrid.
- Comunidad 2 (color naranja en la figura): Debate en torno a las posibles soluciones a la suciedad de las calles. Amonestaciones vs propuesta de mejoras.
- Comunidad 3 (color verde en la figura): Propuesta de mejoras cívicas en Madrid.
- Comunidad 4 (color azul en la figura): Propuestas con enfoque prohibitivo: multas y sanciones.
- Comunidad 5 (color amarillo en la figura): Comentarios a las propuestas que consiguieron los apoyos necesarios para llevarse a votación.

Los resultados muestran que los *clusters* se organizan en función de los marcos de interpretación o *framing* (Entman, 1993) en primer lugar y por temáticas de interés en segundo. Se observan *clusters* en torno a propuestas de mejoras, grupos que prefieren prohibir conductas, debates de carácter ideológico o formaciones alrededor de estilos de vida (Saulière et al., 2017).

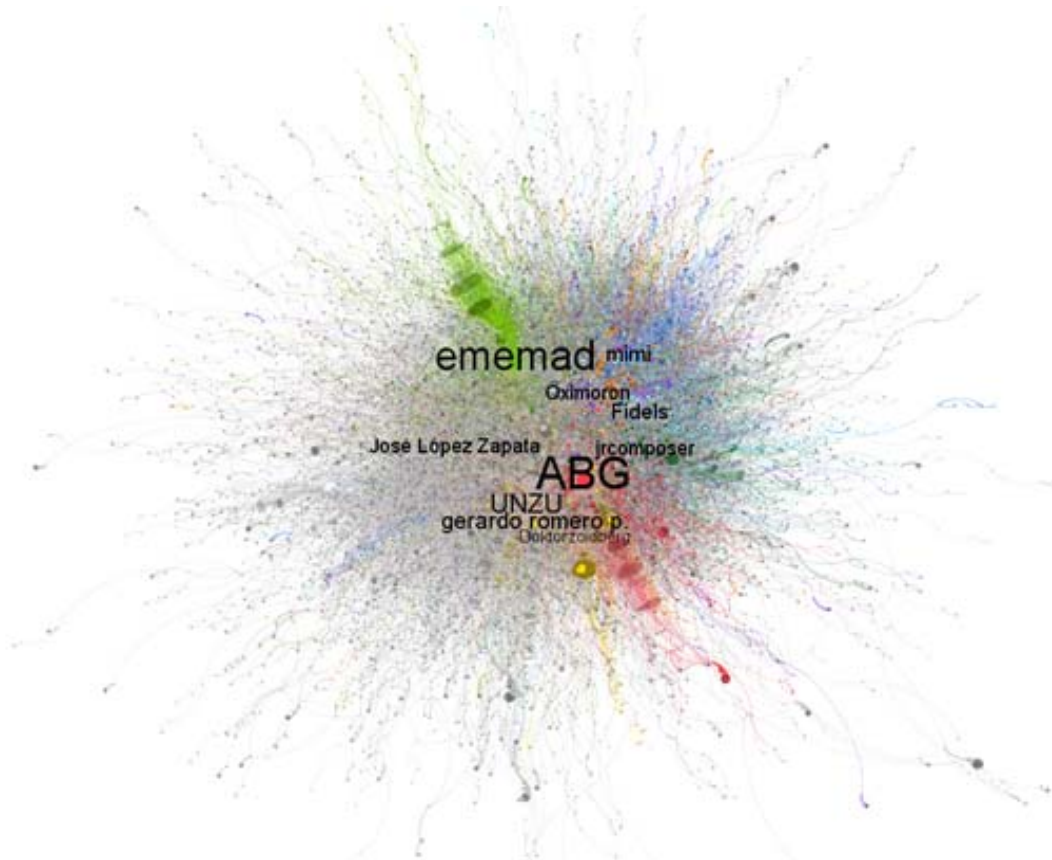
Este análisis ha permitido comprender dinámicas de afinidad en plataformas digitales de participación, donde no sólo ha de tenerse en cuenta los temas de interés emergentes, sino también los marcos a través de los cuales se percibe la realidad; se interpretan y evalúan los problemas; y se proponen soluciones acordes.

Estas dinámicas relativas a la participación en Decide Madrid motivaron que se considerasen temas capaces de generar consenso y que aparecieran de forma recurrente en las propuestas registradas en la plataforma. En particular, se seleccionó el tema de infancia y el marco derecho a jugar, debido a su relación transversal con un gran número de propuestas y su potencial como agregador de intereses –lo que permitiría en gran medida una amplia condensación de apoyos alrededor de ideas capaces de incidir en este ámbito a nivel local (Saulière et al., 2017).

En relación al análisis de propuestas relacionadas con la infancia, es importante remarcar que se ha considerado una taxonomía basada en el modelado de tópicos mediante términos de las propuestas registradas para cuantificar los apoyos que han recibido:

- C1. *Propuestas no relacionadas con infancia*: no existe ningún vínculo entre la propuesta y la infancia.
- C2. *Propuestas parcialmente relacionadas con infancia*: las propuestas no son específicas de infancia, pero de llevarse a cabo tendrían un efecto positivo sobre este ámbito.
- C3. *Propuestas específicas de infancia*: propuestas directamente enfocadas a la actuación sobre un problema detectado en aspectos relativos a la infancia.

Figura 2. Grafo bimodal de relaciones entre propuestas en Decide Madrid y comentarios a las mismas. Los colores muestran las distintas comunidades detectadas, el tamaño de los nodos y etiquetas la centraldad.



Elaboración propia a partir de los datos del portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid.

C1 se define con el fin de clasificar la totalidad de las propuestas registradas. Con respecto al resto de categorías, C2 incluye propuestas con actuaciones sobre algún tema (p.ej., seguridad, urbanismo o limpieza) con una relación tangencial con la infancia.

Una propuesta tipo de esta categoría sería la siguiente:

"Título: Evitar menudeo de drogas en El Retiro. Erradicar los "camellos".

Descripción: Con un poco de vigilancia y control se evitaría la venta de droga como si fuera un negocio legal. La policía dice que no puede hacer nada mientras no los pille con una cantidad determinada y como tontos no son no la tienen encima. Pero ¿es que no hay foma de evitar que en un parque orgullo de Madrid y visitado por niños se venda droga impunemente?"

Propuesta recogida de Decide Madrid

Se observa que, pese a que la propuesta tiene que ver con actuaciones sobre la seguridad ciudadana, menciona el efecto que el problema detectado tiene sobre la infancia.

En contraposición, C3 incluye propuestas que plantean incidir sobre aspectos directamente relacionados con infancia. A continuación, se presenta un ejemplo de propuesta en esta categoría:

"Título: Parques infantiles para niños de 6 a 12 años.

Descripción: El Ensanche de Vallecas tiene una alta población comprendida entre los 6 y los 12 años y no tiene parques infantiles para jugar ya q todos los existentes están dirigidos a niños más pequeños y además están en pésimas condiciones”

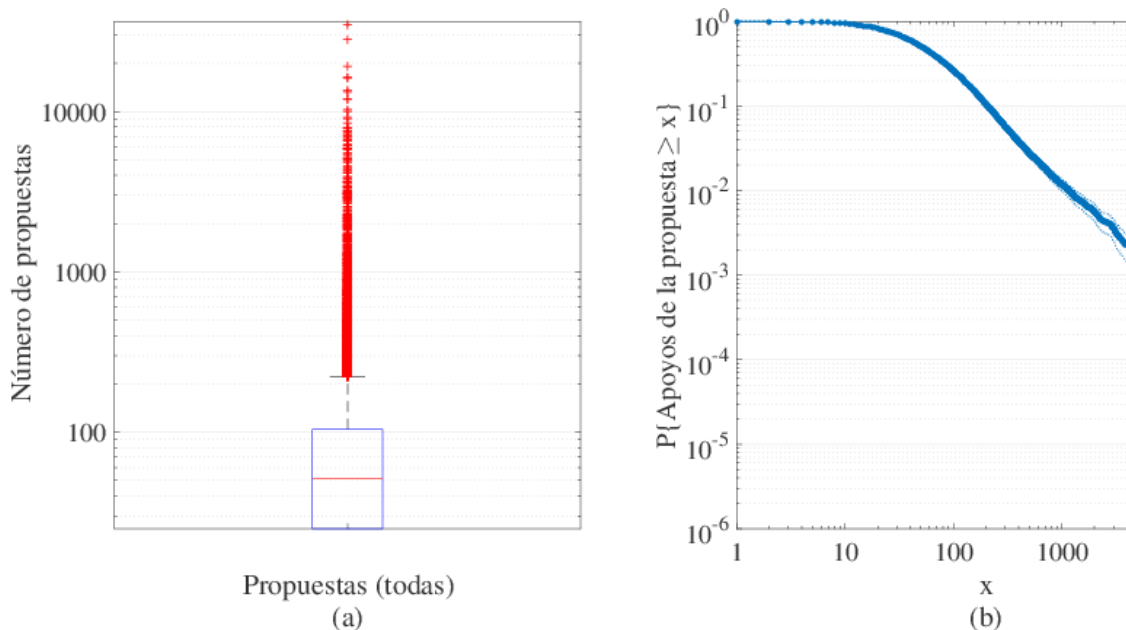
Propuesta recogida de Decide Madrid

En ambos ejemplos se han resaltado las referencias a la infancia, para mostrar las diferencias que justifican la distinción en dos categorías diferentes. Es importante resaltar que las propuestas tienden a mantener los términos más relevantes en el título o etiquetas. Por ello, de aquí en adelante se ha operacionalizado la pertenencia a C2 como *la propuesta incluye términos que la relacionan con la infancia en su descripción o en su título*, y la pertenencia a C3 como *la propuesta incluye términos que la relacionan con la infancia en su título*. Esto ocasiona que la unión de C1 y C2 sea el total de propuestas, y que C3 sea el subconjunto de C2 que más relacionado está con infancia. Este análisis cualitativo de tópicos de las propuestas se ha automatizado vía una técnica simple de búsqueda terminológica en el texto. Para ello, se han seleccionado palabras clave que proporcionan una alta probabilidad de determinar relación con la infancia con un riesgo controlado de colapsar con otros temas –esto es, se utilizan términos como “peques”, pero no “pequeños”, ya que el primero es muy específico en referencia a la infancia mientras que el segundo puede aparecer en muchos más contextos. Se seleccionaron términos referentes a personas (“niño”, “niña”, “bebé”, “peque”), lugares (“guardería”, “ludoteca”), y conceptos relacionados (“crianza”, “infancia”, “infantil”).

Apoyos recibidos por las Propuestas Ciudadanas en Decide Madrid

Una vez determinado cómo se producen las interacciones y un tema de interés, se analiza cómo se comportan los apoyos que reciben las Propuestas como métrica de eficacia de las mismas.

Figura 3. Análisis de los apoyos recibidos por las propuestas registradas en Decide Madrid: (a) diagrama de caja de la distribución de apoyos, (b) probabilidad (empírica) de que una propuesta reciba apoyos por encima de un valor. Nótese los ejes logarítmicos en las figuras.



Elaboración propia a partir de los datos del portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid.

La Figura 3 muestra la distribución de apoyos entre las propuestas registradas, con datos extraídos en agosto de 2018. Esta figura incluye dos representaciones diferentes de los datos: (a) un diagrama de caja y (b) la probabilidad empírica de que una propuesta reciba apoyos por encima de un valor. La primera visualización permite localizar fácilmente estadísticos de orden (primer y tercer cuartil, mediana) y valores atípicos, mientras que la segunda caracteriza la frecuencia con la que se alcanzan determinado número de apoyos.

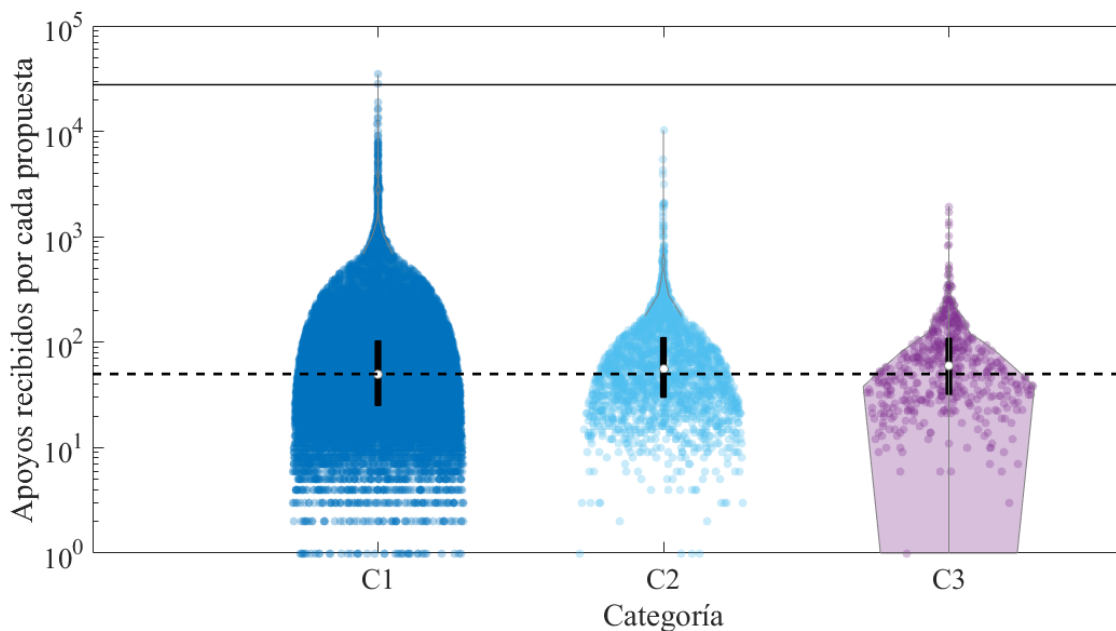
Tabla 1. Resumen de los apoyos recibidos por las propuestas registradas.

Muestra	Media	Mediana	Moda	Desviación	N
Total	121,69	51	24	521,21	23.338
Sin atípicos	60,27	45	24	48,41	21.207

Elaboración propia a partir de los datos del portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid.

Por su parte, la Tabla 1 resume los apoyos recibidos por las propuestas proporcionando los principales estadísticos de centralidad y la desviación estándar como medida de dispersión. Estos estadísticos se han obtenido considerando todas las propuestas y también suprimiendo valores atípicos –en base al criterio de Tukey (Hoaglin et al., 1986), basado en el rango intercuartílico y con k igual a 1,5, separando alrededor del 10% más desviado de la muestra.

Figura 4. Violinplots de los apoyos recibidos por las propuestas en cada categoría. Para cada grupo, se muestra también la mediana. La línea negra continua indica el número de apoyos necesarios para que una propuesta salga adelante, y la línea negra discontinua indica la mediana de C1.



Elaboración propia a partir de los datos del portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid.

El análisis pone de manifiesto que la distribución de apoyos para la muestra completa presenta una cola pesada –valores muy grandes con respecto a los centrales, que aparecen muy raramente– siendo el número promedio de apoyos de unos 122. Este valor está muy alejado de la mediana y la moda, que se sitúan en 52 y 24 respectivamente, lo que se relaciona con una desviación estándar (521) casi cinco veces mayor que la media. Una vez retirados los atípicos, se produce una reducción sustancial de la dispersión, poniendo de manifiesto que el número de apoyos típico es bajo (0,09-0,2% de los necesarios para alcanzar la fase de votación) existiendo un pequeño número de propuestas mucho más apoyadas que el resto.

Posteriormente, se plantea si existen grandes diferencias una vez se incluyen los factores de pertenencia a las categorías de la taxonomía presentada anteriormente. Para realizar este análisis, se utilizó la representación en forma de *violinplots* (Hintze y Nelson, 1998), presentados en la Figura 4. Similarmente al análisis anterior, se obtuvieron los principales estadísticos de centralidad y la desviación estándar como medida de dispersión – los valores se incluyen en la Tabla 2.

De nuevo, el número de apoyos típico es muy bajo, con diferencias poco relevantes entre los tres grupos. Cabe resaltar que C2 cubre aproximadamente un 10% de las propuestas y más de 247.000 apoyos agregados, y que C3 aglutina casi 500 propuestas y más de 50.000 apoyos agregados. Estos resultados ponen de manifiesto el interés que despierta esta temática, y la gran dispersión de los esfuerzos en términos de elaboración de un gran número de propuestas que acaban recibiendo pocos apoyos típicamente.

Tabla 2. Apoyos recibidos por las propuestas en cada categoría.

Categoría	Media	Mediana	Moda	Desviación	N
C1	123,03	50	19	543,06	20.654
C2	113,33	56	32	326,94	2.192
C3	102,48	60	32	170,57	492

Elaboración propia a partir de los datos del portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid.

Monitorización de las estrategias en redes sociales digitales y presenciales

Con estos resultados, se justificaron las decisiones de diseño de la experiencia participativa, que partió con el potencial de poder aglutinar estos esfuerzos dispersos.

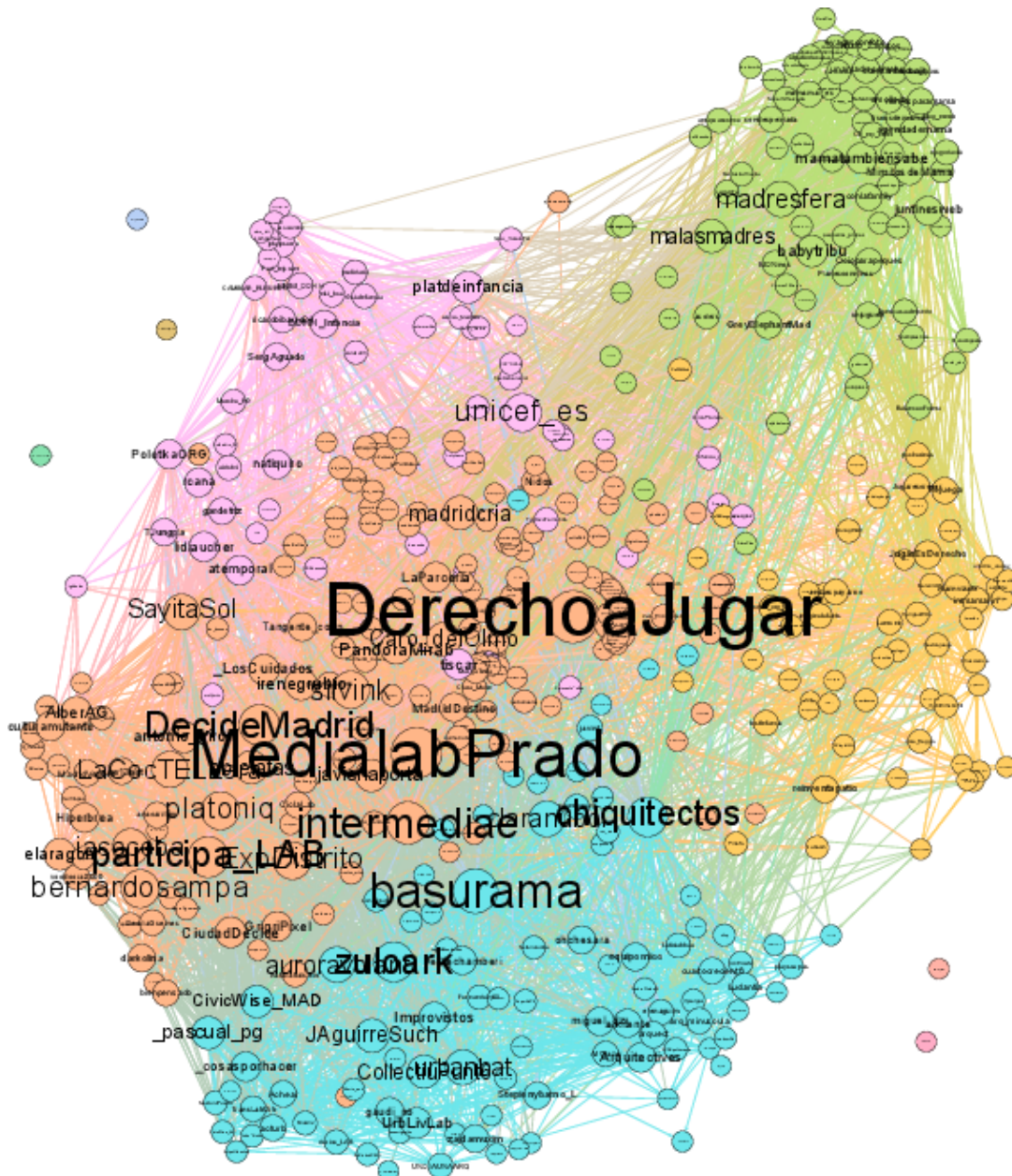
Una vez identificada la temática (infancia) y el marco de consenso (mejorar la ciudad para garantizar el derecho a jugar de niños y niñas), se analizaron los resultados de las encuestas preliminares y de la valoración cualitativa de las Propuestas en Decide Madrid. Como resultado, se determinó la necesidad de celebrar un evento presencial en Medialab-Prado por varios motivos:

- Las funcionalidades disponibles en Decide Madrid no parecían generar confianza entre los participantes ni promover una visión colectiva del proceso, aspectos relevantes para crear capital social y cohesionar la comunidad.

- Las propuestas analizadas respondían muchas veces a una visión local e individual del problema lo que dificulta la colaboración entre usuarios diversos.

Por ello, con el taller presencial se buscó escalar las soluciones a una visión global que afectara a toda la ciudad en un ambiente que favoreciera la generación de cohesión y capital social. A través del evento se pretendía también generar motivación entre los participantes, incentivando la percepción de las capacidades del grupo e inspirando a través de la información compartida durante el encuentro.

Figura 5. Grafo de relaciones del perfil en Twitter del grupo de trabajo (@DerechoaJugar). Los colores muestran los distintos clusters detectados, el tamaño de los nodos y etiquetas la centralidad de cada nodo.



Elaboración propia a partir de datos extraídos mediante la API de Twitter.

Tras la realización del taller presencial inicial, el grupo de WhatsApp se consolidó como canal de comunicación principal. Este canal de comunicación permitió la cohesión de la comunidad y la generación de capital

social debido a la familiaridad de la red, su usabilidad y la incorporación de este canal en las rutinas comunicativas de gran parte de los participantes. A través de esta red se facilitó un flujo de comunicación ágil que promovió el intercambio de ideas, experiencias e información. Las decisiones tomadas en las reuniones presenciales eran validadas con el resto de la comunidad a través de este canal; que se utilizaba también para coordinar tareas como la revisión y priorización de propuestas; búsqueda y contacto de expertos para obtener su retroalimentación; difusión en redes; o búsqueda de experiencias internacionales inspiradoras.

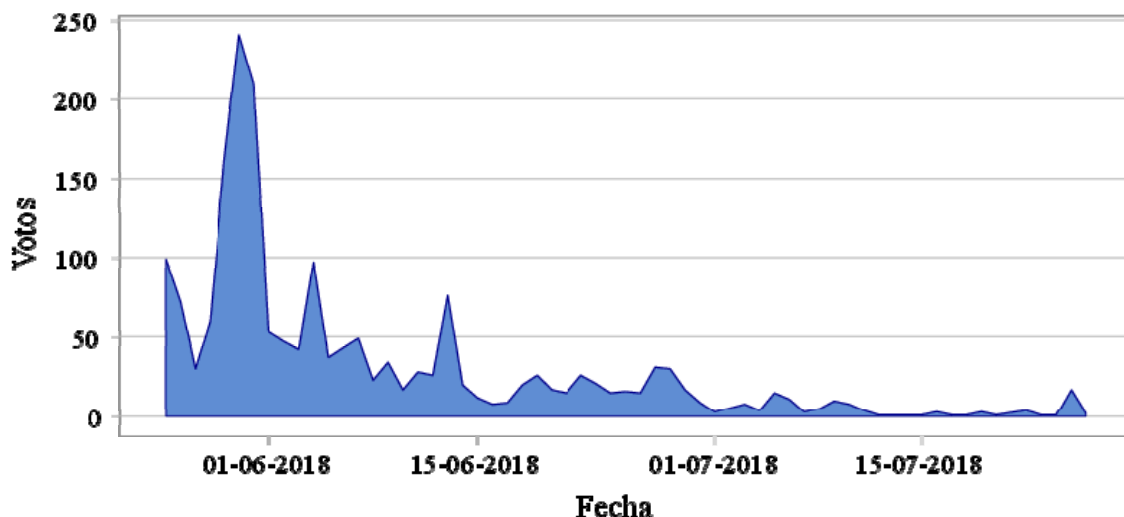
Paralelamente, las redes sociales (principalmente Facebook, WhatsApp y Twitter) sirvieron para ampliar la comunidad ofreciendo, a través de *posts* segmentados y la difusión de un cuestionario¹¹, formas de participación online flexibles y personalizadas.

Se identificaron 3 niveles de participación basados en el compromiso de estos nuevos participantes: apoyar la propuesta (*engagement* bajo), difundirla (*engagement* medio) y participar en la comunidad colaborativa (*engagement* alto). Las redes sociales supusieron canales idóneos para identificar y establecer comunicación con estos perfiles.

Tras estas acciones, el grupo motor en WhatsApp pasó de 20 personas a 45; con nuevos perfiles como periodistas o *bloggers* que participaron en la elaboración de materiales comunicativos necesarios para la difusión de la propuesta, o perfiles técnicos como psicólogos o arquitectos que dieron feedback sobre el trabajo realizado.

Además, el perfil de Twitter se utilizó como vía de difusión de contenidos relacionados con la propuesta, desarrollándose la red de relaciones con otras cuentas incluida en la Figura 5. Esta representación muestra los *clusters* detectados por el algoritmo de modularidad y la centralidad de los nodos, que tienen un tamaño proporcional a su centralidad. Los *clusters* principales se organizan en torno a Medialab-Prado, crianza y maternidad, espacios para infancia, y derechos de la infancia, respectivamente.

Figura 6. Evolución a lo largo del tiempo de los apoyos recibidos por la propuesta elaborada durante la experiencia.



Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Decide Madrid.

¹¹ Véase: <https://derechoajugar.typeform.com/to/c4T2TM>

En este ecosistema, fue posible registrar la meta-propuesta resultante en Decide Madrid¹², para comprobar la evolución de apoyos y acogida en la plataforma. La eficacia de la propuesta, evaluada en términos de apoyos recibidos, la posiciona entre el 1% de las propuestas más apoyadas, mostrándose su evolución temporal en la Figura 6.


Conclusión

Este trabajo expone aspectos relevantes sobre cómo se produce la participación ciudadana en una de las plataformas online a nivel local de referencia; y sobre el efecto que puede tener la aplicación de estrategias que combinan análisis de datos públicos, redes sociales y reuniones presenciales para mejorar la eficacia de las propuestas ciudadanas.

Se pone de manifiesto que las ideas y apoyos en estos medios pueden fragmentarse, restando efectividad a las propuestas ciudadanas. En ese sentido, se muestra que se detectan temas y preocupaciones comunes, pero que difícilmente se agrupan los apoyos para la elaboración de propuestas exitosas –Decide Madrid no incluye funcionalidades para que autores con intereses compartidos puedan colaborar ágilmente, sumar esfuerzos y construir estrategias (Díez Escudero et al., 2018). La evolución del grupo de trabajo configurado durante el taller inicial sugiere la existencia de comunidades que, organizadas, son capaces de favorecer la co-creación de propuestas con mayor impacto.

Las implicaciones de este trabajo se expanden a diversos ámbitos. Los resultados apuntan a que la efectividad de las plataformas de participación ciudadana podría beneficiarse de redes sociales que favorezcan la implicación y coordinación de la ciudadanía. Este aspecto resulta fundamental para mejorar, por un lado y de forma directa, la co-creación de valor público; y por otro lado y a largo plazo, la implicación y consideración de estos procesos por parte de la ciudadanía. En este sentido, también se pone de manifiesto la importancia de la transmisión a la sociedad civil de esta visión estratégica, para facilitar el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen estas nuevas herramientas.

Por último, el enfoque multidisciplinar del trabajo expone la importancia de comprender los procesos de participación ciudadana desde perspectivas que incluyan el análisis de los resultados de las plataformas de participación; la monitorización de las redes sociales asociadas; y las estrategias comunicativas y formativas orientadas a alcanzar un mayor compromiso ciudadano. Las prácticas aplicadas podrían ayudar a definir puntos de acción que consigan que las propuestas a través de estas nuevas tecnologías y herramientas sean más efectivas, pudiendo mejorar los procesos participativos basados en ellas.

Aparecen tres ejes para evaluar la generalidad de estas implicaciones más allá del contexto específico de las experiencias consideradas. Por un lado, replicar el análisis en propuestas sobre otras temáticas permitiría evaluar el efecto que ejerce el tópico específico. Por otro, comparar el efecto de estrategias diferentes durante los talleres y vertebración de grupos motores permitiría establecer las mejores prácticas para el desarrollo de estas experiencias. Finalmente, el estudio comparado de estas dinámicas en otras plataformas podría ayudar a identificar aspectos que deban ser considerados prioritariamente y que permitan la extrapolación de resultados. 

¹² Ver aquí: <https://bit.ly/2tf1PP6>

Referencias

- Anduiza, Eva, Gallego, Aina, y Cantijoch, Marta. 2010. "Online Political Participation in Spain: The Impact of Traditional and Internet Resources". *Journal of Information Technology & Politics*. 7: 356-368.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2012. "The Role of New Technologies in Reshaping Governance Platforms". *International Journal of Information Communication Technologies and Human Development*. 4: 1-13.
- Aragón, Pablo, Sauliere, Saya, Díez Escudero, Rebeca, y Abellán, Alberto. 2015. "DaTactic, Data with Tactics: Description and Evaluation of a New Format of Online Campaigning for NGOs". En Luca Maria Aiello & Daniel McFarland, eds., *Social Informatics*. Cham: Springer International Publishing.
- Attard, Judie, Orlandi, Fabrizio, Scerri, Simon, y Auer, Sören. 2015. "A systematic review of open government data initiatives". *Government Information Quarterly*. 32: 399-418.
- Bimber, Bruce. 2014. "Digital Media in the Obama Campaigns of 2008 and 2012: Adaptation the Personalized Political Communication Environment". *Journal of Information Technology & Politics*. 11: 130-150.
- Bonsón, Enrique, Royo, Sonia, y Ratkai, Melinda. 2015. "Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe". *Government Information Quarterly*. 32: 52-62.
- Borra, Erik, y Rieder, Bernhard. 2014. "Programmed method: developing a toolset for capturing and analyzing tweets". *Aslib Journal of Information Management*. 66: 262-278.
- Boulianne, Shelley. 2017. "Revolution in the making? Social media effects across the globe". *Information, Communication & Society* 1-16.
- Brodie, Roderick J., Hollebeek, Linda D., Jurić, Biljana, y Ilić, Ana. 2011. "Customer Engagement: Conceptual Domain, Fundamental Propositions, and Implications for Research". *Journal of Service Research*. 14: 252-271.
- Brodie, Roderick J., Ilic, Ana, Juric, Biljana, y Hollebeek, Linda. 2013. "Consumer engagement in a virtual brand community: An exploratory analysis". *Journal of Business Research*. 66: 105-114.
- Cadwalladr, Carole. 2017. "The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked". *The Guardian*.
- Castells, Manuel. 2015. *Networks of outrage and hope: social movements in the Internet age* (Second edition.). Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Choi, Jihyang, Lee, Jae Kook, y Metzgar, Emily T. 2017. "Investigating effects of social media news sharing on the relationship between network heterogeneity and political participation". *Computers in Human Behavior*. 75: 25-31.
- Creswell, John W. 2015. *A concise introduction to mixed methods research*. Los Angeles: SAGE.
- Dawes, Sharon S., Vidasova, Lyudmila, y Parkhimovich, Olga. 2016. "Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach". *Government Information Quarterly*. 33: 15-27.
- Dessart, Laurence, Veloutsou, Cleopatra, y Morgan-Thomas, Anna. 2015. "Consumer engagement in online brand communities: a social media perspective". *Journal of Product & Brand Management*. 24: 28-42.
- Díaz Nosty, Bernardo. 2017. *Diez años que cambiaron los medios, 2007-2017*. Madrid; Barcelona: Fundación Telefónica; Ariel.
- Díez Escudero, Rebeca, Saulière, Saya y Abellán, Alberto. 2018. "Construyendo comunidades colaborativas: el reto de transformar la participación individual en colectiva y estratégica en Decide Madrid. Sistematización del proyecto Comunidades Participativas". ParticipaLab. MediaLab-Prado. Komons.

- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*. 43: 51-58.
- Fuchs, Christian. 2014. *Social Media: A Critical Introduction*. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd.
- Gerlitz, Carolin, y Rieder, Bernhard. 2013. "Mining One Percent of Twitter: Collections, Baselines, Sampling". *M/C Journal*. 16: .
- Gil de Zúñiga, Homero, Jung, Nakwon, y Valenzuela, Sebastián. 2012. "Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation". *Journal of Computer-Mediated Communication*. 17: 319-336.
- Gil de Zúñiga, Homero, Molyneux, Logan, y Zheng, Pei. 2014. "Social Media, Political Expression, and Political Participation: Panel Analysis of Lagged and Concurrent Relationships". *Journal of Communication*. 64: 612-634.
- Hintze, Jerry L., y Nelson, Ray D. 1998. "Violin Plots: A Box Plot-Density Trace Synergism". *The American Statistician*. 52: 181.
- Hoaglin, David C., Iglewicz, Boris, y Tukey, John W. 1986. "Performance of Some Resistant Rules for Outlier Labeling". *Journal of the American Statistical Association*. 81: 991-999.
- Jenkins, Henry. 2008. *Convergence culture: where old and new media collide (Updated and with a new afterword.)*. New York, NY: New York Univ. Press.
- Kornberger, Martin, Meyer, Renate E., Brandtner, Christof, y Höllerer, Markus A. 2017. "When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration". *Organization Studies*. 38: 179-200.
- "La ONU premia al Ayuntamiento por "Decide Madrid" que "facilita una participación ciudadana directa"". 2018. *El Mundo*.
- Morozov, Evgeny. 2012. *The net delusion: how not to liberate the world*. London: Penguin.
- Noveck, Beth Simone. 2015. *Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Obama, Barack. 2009. "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government".
- Ojo, Adegboyega, Curry, Edward, y Zeleti, Fatemeh Ahmadi. 2015. "A Tale of Open Data Innovations in Five Smart Cities". En 2015 48th Hawaii International Conference on System Sciences. HI, USA: IEEE.
- "Open Government Declaration". 2011. Open Government Partnership. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
- Osborne, Stephen P., Radnor, Zoe, y Stokosch, Kirsty. 2016. "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?" *Public Management Review*. 18: 639-653.
- Reggi, Luigi, y Dawes, Sharon. 2016. "Open Government Data Ecosystems: Linking Transparency for Innovation with Transparency for Participation and Accountability". En Hans Jochen Scholl ... Delfina Sá Soares, eds., *Electronic Government*. Cham: Springer International Publishing.
- Rieder, Bernhard. 2013. "Studying Facebook via data extraction: the Netvizz application". En *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference on - WebSci '13*. Paris, France: ACM Press.
- Rogers, Richard. 2017. "Digital methods for cross-platform analysis". En *The SAGE handbook of social media*.
- Ruffini, Patrick. 2013. "Inside the Cave: An In-Depth Look at the Digital, Technology, and Analytics Operations of Obama for America". Engage. Recuperado de: https://enga.ge/wp-content/uploads/2018/01/Inside_the_Cave-1.pdf

- Ruijter, Erna, Grimmelikhuisen, Stephan, y Meijer, Albert. 2017. "Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use". *Government Information Quarterly*. 34: 45-52.
- Saulière, Saya, Díez Escudero, Rebeca y Abellán, Alberto. 2017. "Análisis digital de Decide Madrid: Usuarios, temáticas y estrategias para el fortalecimiento de comunidades. Informe del proyecto Comunidades Participativas". ParticipaLab. MediaLab-Prado. Komons.
- Sieber, Renee E., y Johnson, Peter A. 2015. "Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges". *Government Information Quarterly*. 32: 308-315.
- Skoric, Marko M., Zhu, Qinfeng, Goh, Debbie, y Pang, Natalie. 2016. "Social media and citizen engagement: A meta-analytic review". *New Media & Society*. 18: 1817-1839.
- Vicente, María Rosalía, y Novo, Amparo. 2014. "An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement". *Government Information Quarterly*. 31: 379-387.
- Wirtz, Bernd W., y Birkmeyer, Steven. 2015. "Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives". *International Journal of Public Administration*. 38: 381-396.

Sobre los autores/About the authors

Cristina Herranz es investigadora predoctoral en el Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM. Graduada en Ciencia Política y Administración Pública (2015) y Máster en Democracia y Gobierno (2016) por la UAM. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con la transformación digital y sus implicaciones para la política, la ciudadanía y las administraciones públicas. Rebeca Díez Escudero es cofundadora de Komons.org y coordinadora de investigación para ParticipaLab (MediaLab-Prado). Licenciada en Periodismo (2011) y Máster en Investigación Aplicada a Medios de Comunicación (2015) por la UC3M. Actualmente sus líneas de investigación se centran en el desarrollo de procesos de inteligencia colectiva para la democracia digital y contra la desinformación en Internet. David Muelas es investigador en el Dpto. de Tecnología Electrónica y de las Comunicaciones de la UAM. Licenciado en Matemáticas e Ingeniero Superior Informático (2013), y Máster en Matemáticas y Aplicaciones, y en Innovación e Investigación en TIC (2015) por la UAM. Ha sido investigador visitante en la Harvard University (2016) y actualmente colaborador en proyectos con Medialab-Prado. Saya Saulière es co-fundadora y coordinadora de proyectos digitales en Komons.org. Máster en Estudios de Desarrollo (University of East Anglia, UK) y Licenciada en Sociología y Antropología (Paris VIII). Ha trabajado como investigadora, consultora, evaluadora y asesora técnica en procesos de participación ciudadana (América Latina y Madrid/Barcelona), proyectos de cooperación al desarrollo y campañas de cambio social en Oxfam Intermon, CARE, UN-HABITAT-ALC, UNDP.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto


Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La Participación Social y la Política de Cuidados a las Personas Adultas Mayores en Brasil: desafíos al control democrático


Neves, Angela Vieira

Universidad de Brasília

 angelaneves97@gmail.com

Barros, Melina Sampaio de Ramos

Universidad de Brasília

 melina.barros@gmail.com

Portela Becerra, Felipe

Universidad de Brasília

 portelafelipe@gmail.com

Documento recibido:	26 junio 2018
Aprobado para publicación:	15 enero 2019

Resumen

Este artículo presenta algunas cuestiones que surgen en relación con el debate sobre el control democrático y su influencia en la cultura política brasileña. La primera cuestión a ser abordada en la investigación es el desafío del control democrático en las políticas públicas. Como segunda cuestión, se destaca la aparición de los arreglos participativos en el contexto de la democratización en Brasil, particularmente, el papel de los consejos y conferencias, con énfasis en la participación social. Por último, se buscó analizar los desafíos y la amenaza a la democracia participativa en la sociedad brasileña. Esta discusión surgió a partir de la investigación realizada en el Consejo Nacional de los Derechos del Anciano (CNDI) de Brasil. La idea central es discutir los desafíos al control democrático a partir de la creación de nuevos espacios públicos participativos en Brasil desde la década de 1990, particularmente en el contexto marcado por la hegemonía neoliberal. Buscamos resaltar la disputa entre prácticas políticas, es decir, culturas políticas que atraviesan las prácticas vigentes de las políticas públicas, en particular la Política Nacional del Anciano (PNI).

Palabras clave

Tercera edad, políticas públicas, Brasil, control social, rendición de cuentas

Abstract

Social Participation and the Care Policy for the Elderly in Brazil: challenges to democratic oversight. This article presents some questions that arise in relation to the debate on democratic oversight and its influence on the Brazilian political culture. The first question to address here is the challenge of democratic oversight into public policies. As a second issue is the emergence of participatory arrangements in the context of democratization in Brazil, particularly the role of councils and conferences, with emphasis on social participation. Finally, we sought to analyze the challenges and the threat to participatory democracy in Brazilian society. This research discussion arose from the research activities carried out in the National Council of the Rights of the Elderly (CNDI) of Brazil. Main objective here is to discuss the challenges to democratic oversight from the creation of new participatory public spaces in Brazil since the 1990s, particularly in the context marked by neoliberal hegemony. We seek to highlight the dispute between political practices, that is, political cultures that go through the current practices of public policies, in particular the National Policy on the Elderly (PNI).

Keywords

Senior citizens, public policies, Brazil, social oversight, public accountability.

1. La participación social y los Consejos Gestores: desafíos al control democrático

Pensar el papel de los consejos gestores en el fortalecimiento del control democrático representa un gran desafío. Así, para analizar la participación de la sociedad civil en este proceso, hay que destacar los aspectos históricos de la participación social en Brasil.

Históricamente en Brasil, la participación social organizada entra en escena después del proceso de redemocratización de la sociedad en los años 1980, culminando en la Constitución Federal de 1988 (CF). En ese contexto, lo que estaba en juego en la agenda pública era la lucha por la democracia contra un régimen dictatorial. La participación social en ese período ocurrió "de espaldas al Estado" autoritario en los años 1970/1980 como protesta y denuncia de la sociedad civil a la dictadura militar.

Neves (2008) ve la década de 1980 como un marco del inicio de un período de adelantos importantes en la relación entre Estado y sociedad civil en Brasil. La autora destaca que fueron años marcados por una reforma democratizadora del Estado, lo que exige un análisis profundo de los modelos de gestión para comprender los mecanismos que permiten la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Aunque las experiencias participativas ganan visibilidad en el inicio de la implementación del proyecto neoliberal en Brasil, que coincide con el gobierno de Collor de Mello, en 1989, también es importante resaltar que en la década de 1970 ya se verifica la existencia de espacios de participación, los cuales marcaban el enfrentamiento a la dictadura militar (NEVES, 2008). La autora destaca ese movimiento ascendente de desempeño de la sociedad civil en un contexto de lucha y resistencia por mejores condiciones de vida, considerando espacios como sindicatos y partidos políticos- como un movimiento capaz de calificar a la sociedad civil en su actuación en favor de las demandas populares.

El fenómeno de la democratización (AVRITZER, 1995) se ha convertido en un fenómeno político expresivo de los años 1980, tanto en Brasil como en América Latina y el Este de Europa. En contraste al autoritarismo, la democratización consistía en un proceso que reconstituiría las condiciones para la negociación con la sociedad y favorecería la retirada de los actores autoritarios de la escena política. La Constitución Federal de 1988 - conocida como Constitución Ciudadana - representó un divisor de aguas en ese contexto, al reafirmar instrumentos importantes para la democratización del Estado, mostrándose decisiva para hacer públicas las decisiones referentes al presupuesto público y del Estado como un todo.

A partir de los años 1990/2000, la participación social se convierte en una participación co- gestora. Significa decir que deja de ser una confrontación con el Estado para caracterizarse como una "participación negociada" en la disputa entre proyectos políticos distintos, en un proceso de cogestión entre el Estado y la sociedad a partir de nuevos espacios públicos. Con ello, aparecen dos aspectos significativos a ser destacados en esa época: un proceso de búsqueda de nuevos derechos, en la perspectiva del "derecho a tener derechos" por la construcción de una ciudadanía activa, y la participación de las clases populares en la gestión participativa de las políticas públicas, construcción de una nueva cultura política basada en prácticas democráticas de interés público. Si antes de la Constitución de 1988, la actuación de la sociedad civil tenía la característica de confrontación al Estado, los años que suceden el inicio de la CF evidencian una "participación negociada" en la disputa entre proyectos distintos, en proceso de cogestión entre el Estado y la región en los nuevos espacios públicos "(NEVES, 2008: 16, traducción libre). Se trata de un marco importante para el desarrollo de espacios de participación social que normalmente se rigen por el Estado y buscan atender las demandas sociales de aquella parte de la sociedad civil que está inserta en esos procesos.

A la luz de este escenario, es posible que la participación de la sociedad civil sea entendida como posibilidad de construcción de la democracia, en la medida en que ocurre el reparto del poder de decisión entre el Estado y la sociedad. Esto se asoció a un proyecto democratizador, con capacidad de negociación y de control democrático sobre el Estado. Por otro lado, al considerar la actuación y hegemonía del proyecto neoliberal, también es posible que se presente un límite a la construcción de la democracia y de los espacios públicos. Reconocer tal hecho es extremadamente necesario para comprender cómo dos proyectos políticos absolutamente antagónicos disputan y dirigen la "participación de la sociedad civil" y califican su representación.

La idea de proyectos políticos es tratada por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) para designar "conjunto de creencias, intereses, concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos" (p. 38, traducción libre). Entendemos que tales proyectos están claramente en disputa constante, lo que ocurre incluso en los espacios de participación. Los autores entienden que esos proyectos se expresan en las estrategias de actuación política de diferentes grupos y actores en la democracia, pues cada acción lleva en sí una representación muy grande acerca de su origen, sus intenciones y las consecuencias de aquel acto.

Uno de los caminos visualizados para la ampliación de la democracia pasa a ser la reivindicación de la creación de canales político-institucionales para la participación de los ciudadanos en los procesos de discusión y negociación de políticas públicas (DURIGUETTO, 2008). Este camino es fundamentado en la gana de participar de la cosa pública tras un régimen dictatorial cerrado y ancla en la busca de la sociedad civil organizada en construir política pública en contrapunto al neoliberalismo, el cual iniciaba un proceso de privatización y focalización de las políticas y derechos sociales.

A partir de 2000, particularmente después de 2013, la participación social pasó a representar un gran cuestionamiento al Estado democrático de derecho y a la democracia representativa, lo que fortalece la democracia participativa al ampliar el concepto de política más allá del sistema electoral institucionalizado. Emerge en el escenario brasileño una participación autónoma que reivindica "participar en las decisiones públicas" y no sólo manifestar y protestar. Con ello, se califica el proyecto democratizador al poner en jaque la falta de transparencia, el clientelismo político, la corrupción y la exclusión de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre políticas públicas.

En las manifestaciones de junio de 2013 existe una heterogeneidad de movimientos sociales y actores colectivos que buscan la apertura de un sistema político burocrático y cerrado. La participación social de ese período, con proyectos políticos en disputa y las diferencias en las luchas sociales, registra la insatisfacción de la sociedad con la democracia representativa, la cual no responde más a las necesidades sociales y humanas de la sociedad.

En este contexto, el Decreto 8.243 de 23 de mayo de 2014, que instituye la Política Nacional de Participación Social - PNPS y el Sistema Nacional de Participación Social - SNPS, es presentado con una iniciativa que busca fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas del diálogo institucionalizado y la actuación conjunta. La PNPS define una serie de instancias y mecanismos de participación social. Varias críticas conservadoras y progresistas fueron hechas a la PNPS. Las conservadoras afirmaron que esa participación consienta compasiva con la perspectiva "bolivariana", "socialista" y "contra la democracia formal representativa restringida al voto", la única legitimada por el voto en la sociedad y aceptada por los ciudadanos los políticos. En otra vertiente de crítica a la PNPS, hay una afirmación de que ocurre una institucionalización de la participación social que tiende a centralizar y modular los procesos participativos

El debate actual sobre la participación social nos coloca en una paradoja, porque de un lado sigue existiendo la actuación y resistencia de movimientos sociales organizados por trabajadores, negros, indígenas, mujeres, LGBTs, sin tierra, entre otros. Pero, por otro lado, también existe la criminalización de esos movimientos. Ranciére (2014) describe ese fenómeno como una "democracia criminalizada" por la ola neoconservadora y reaccionaria en el mundo y en Brasil. La democracia criminalizada levanta una sociedad pautada en valores antidemocráticos que también se manifiesta y se organiza luchando por derechos civiles e individuales en una dirección contraria a los movimientos más progresistas de la sociedad civil. Es lo que Neves (2016) llama "ola participativa a la vista", la cual afirma las posiciones conservadoras, reaccionarias, xenófobas, marcadas por el moralismo, higienismo de la pobreza y sus consecuencias en un mundo dividido entre clases sociales. Así, estos movimientos y acciones colectivas refuerzan una cultura marcada por prácticas antidemocráticas que refuerzan el clientelismo y el autoritarismo en las relaciones entre la búsqueda de derechos individuales compactuando con lo que Ranciére (2014) llamó "democracia victoriosa".

Actualmente, la disputa política se da en torno a la defensa de la democracia que queremos, considerando que vivimos una crisis de representación en la que la democracia legitimada por las elecciones es colocada en jaque por la participación de la sociedad civil y sus movimientos sociales en la lucha por una nueva concepción de democracia que sea más participativa y decisiva en el juego político. Guimarães (2015) trae que "en la década de 1970, la concepción hegemónica de la democracia, basada en la participación electoral, comienza a ceder espacio para las teorías que privilegian la participación popular y proponen una teoría democrática sustantiva" (p. 108)

La "crisis de representación" puede ser pensada a partir de la insatisfacción de la sociedad con la política tradicional y con la falta de liderazgos que podrían construir una nueva forma de decidir sobre las cuestiones públicas. Considerando estas problemáticas y la presentación del marco político brasileño, analizaremos la participación social en torno a la política de la persona anciana en Brasil, buscando elementos que apunten límites y posibilidades a la actuación de la sociedad civil sobre las decisiones del Estado.

2. La participación social y los derechos de los ancianos: ¿una conquista para el envejecimiento?

La temática del envejecimiento es un tema muy relevante y que afecta a todos los ciudadanos, en la medida que el proceso de envejecimiento está en todos los grupos sociales. Tratar de este tema a partir de la búsqueda y el reconocimiento de políticas sociales y derechos para la persona mayor se vuelve fundamental en una sociedad civilizada en que pese al envejecimiento más allá de la estimación poblacional y considera la necesidad de garantizar condiciones que mejoran la calidad de vida a ese segmento.

De acuerdo con el IBGE (2016) la población anciana de Brasil aumentó del 9,8% en 2005 al de 14,3% en 2015 de la población brasileña total, la cual en 2015 se equivalía al 2,8% de la población mundial, con alcance de 204,9 millones de personas. Estos datos hacen la investigación del IBGE afirmar que a partir de 2010 Brasil pasó a producir un proceso de envejecimiento poblacional acelerado, en que pasa a tener correspondencia con el aumento de la población anciana de los países más desarrollados. La estimación de la encuesta es que en 2070 la proporción de la población anciana brasileña supere a esos países. Este escenario demanda una atención mayor del poder público y la actuación de la sociedad civil en lo que se refiere a la garantía de derechos y políticas públicas específicas.

Históricamente las políticas, programas y derechos dirigidos a las personas mayores en el país, anteriores a la carta constitucional de 1988, recorrieron una trayectoria marcada por el asistencialismo con acciones dirigidas por la filantropía. La influencia de las normativas internacionales, así como el proceso de democratización del país, permitió avanzar el debate en torno de la perspectiva de derechos para ese grupo poblacional, posibilitando dar visibilidad a las demandas de la sociedad civil y la discusión sobre derechos humanos en el ámbito del Estado. En este contexto, la Constitución fue un avance y determinante para el reconocimiento de la persona anciana como sujeto de derechos, en la medida en que organiza las políticas que componen la seguridad social con un sesgo más progresista y establece el derecho a la prioridad al anciano, promoviendo el compartir de responsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia. Esto es, hacer público una cuestión que sólo se reconocía como privada.

Fue después de la Constitución de 1988 que se elaboró el "Plan Preliminar para la Política Nacional del Anciano" firmado por una organización de la sociedad civil, la Asociación Nacional de Gerontología, en 1991. En 1994, la Política Nacional del Anciano (PNI) se promulga con la ley nº 8.842, buscando alcanzar políticas sectoriales y derechos sociales de las personas mayores, presentándose como una política transversal a partir de la integración de diferentes políticas sectoriales. Fue reglamentada después de dos años con el Decreto nº 1.948 de 1996.

La PNI fue constituida por la disputa y organización de la sociedad civil en un proceso de participación y articulación de la sociedad. Su institucionalización fue en el auge de la consolidación neoliberal en el país, y sólo ha sido materializada a partir de mucha presión de la sociedad civil. Pessoa (2009) cree que su inserción en la

agenda de las políticas públicas está marcada por el protagonismo de la sociedad civil por tratarse de un proceso en que la política fue formulada y pensada de abajo hasta arriba, o sea, de la sociedad civil para el gobierno a partir de espacios abiertos a la participación.

La creación del consejo gestor de la política no ocurre de forma diferente, al ser vetado en la institución de la PNI, el Consejo Nacional de los Derechos del Anciano (CNDI) fue instituido sólo en 2002 como un consejo consultivo. Se convierte en un consejo deliberativo que permite una gestión compartida entre sociedad civil y gobierno sólo en 2004 en el gobierno del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva tras la promulgación del Estatuto del Anciano. El CNDI es integrante de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH / PR), la cual promueve apoyo administrativo y proporciona los artificios necesarios para su realización. Fue instituido como uno de los mecanismos de gestión y organización de la Política en que asegurara la participación social.

Constituido a partir del Decreto 5.901/2004, el CNDI es por naturaleza un órgano colegiado permanente, paritario y deliberativo con la finalidad de colaborar con la elaboración y formulación de la PNI. En líneas generales, de acuerdo con la redacción de la Ley 10741/2003, corresponde al consejo nacional supervisar, acompañar, fiscalizar y evaluar la ejecución de la Política. La composición del consejo es de carácter paritario, es decir, dispone de 28 miembros del gobierno y 28 representantes de segmentos de la sociedad civil.

La representación del gobierno se da a través de representantes de los órganos del Poder Ejecutivo definidos en decreto, la indicación es efectuada por titulares de los órganos con hasta 20 días para el final de su mandato. Los representantes de la sociedad civil son indicados por la organización que representan. Sin embargo, para la organización participar, el CNDI realiza una convocatoria pública a través del Diario Oficial de la Unión (DOU), en forma de edital, con 60 días hasta el final del mandato de la gestión actual. La elección de estas organizaciones es definida por regimiento interno, donde las vacantes son divididas por actuación de los segmentos de la sociedad civil, que ejercen la defensa o promoción de los derechos de la persona anciana.

De esta forma, ocurre un proceso electoral sólo para elegir las organizaciones de la sociedad civil que se dividen por segmentos específicos. Tanto las organizaciones elegidas, como los miembros indicados para representar a los órganos del gobierno, tienen un mandato de hasta dos años, ya que la gestión del Consejo es bi-anual.

Para la gestión del CNDI de 2014-2016, las organizaciones de la sociedad civil participaron en un proceso electoral celebrado en octubre de 2014 a través de una Asamblea de Elección convocada en DOU. La asamblea eligió sólo 13 entidades, ya que no hubo habilitación de organizaciones de empleadores urbanos y rurales. Así, la gestión del bienio 2014-2016 con 13 representaciones hasta septiembre de 2015, donde la silla fue pleiteada por la Confederación Nacional de las Instituciones Financieras - CNF.

Otro espacio público participativo es el de las conferencias que permiten una oportunidad amplia y democrática de discusión y articulación colectiva alrededor de propuestas y estrategias de organización. Según Avritzer (2013), las conferencias nacionales "pueden ser consideradas una novedad en la participación social en Brasil, pues relevan rasgos de la dinámica participativa a nivel nacional." (p. 09, traducción libre). Es un espacio fundamental para la realización del control democrático en el sentido de reunir sociedad civil y gobierno para discutir los rumbos de determinado tema o política pública con definición de propuesta para los años siguientes. En este sentido, la participación de los diferentes representantes es fundamental para que se efectúen las atribuciones legales de una conferencia en la búsqueda de la consolidación para que las políticas públicas sean decididas de forma democrática con participación social.

Las Conferencias ocurren a partir de decretos del Poder Ejecutivo, como instancia máxima de deliberación sobre la política. Hasta el año 2018 se han producido cuatro conferencias nacionales para decidir sobre la PNI. La primera conferencia ocurrió en 2006 y tuvo como tema "Construyendo la Red Nacional de Protección y Defensa de la Persona Anciana - RENADI"; la segunda ocurrió en el año 2009 con el tema "Evaluación de la Red Nacional de Protección y Defensa de los Derechos de la Persona Anciana: avances y desafíos"; la tercera conferencia de los derechos de la persona anciana ocurrió en 2011 con el tema "El Compromiso de Todos por un Envejecimiento Digno en Brasil"; en 2016, la cuarta tuvo como tema "Protagonismo y Empoderamiento de la persona anciana - por un Brasil de todas las edades".

Las conferencias de la persona anciana poseen diferentes ejes temáticos para organizar sus deliberaciones. Sin embargo, los ejes giran en torno a temas que engloban las siguientes premisas: interlocución con las diferentes políticas sociales; financiación y presupuesto; protección, promoción y defensa de los derechos de la persona de edad; y participación social. Desde la realización de la primera conferencia (2006) hasta la última (2016), se percibió la repetición de algunas deliberaciones como prioridades, lo que denota el no atendimento de las demandas, debido a la insistencia de su realización, son ellas: adecuar la edad de acceso a las políticas y programas de asistencia y previsión al estatuto del anciano con la reducción de la edad de 65 para 60 años; el aumento de la renta per cápita por persona para garantizar el acceso al BPC de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salario mínimo; la incidencia del consejo en la formulación de la dotación presupuestaria, así como la búsqueda de otras fuentes de financiación para garantizar la realización de la PNI; implementación de la Red Nacional de Protección y Defensa de la Persona Anciana (RENADI); implementación de las instituciones de larga permanencia (ILP); y la intersectorialidad efectiva entre las políticas con la temática del anciano.

El Consejo y la Conferencia tienen un papel fundamental en la defensa de los derechos de las personas mayores, ya que tienen como premisa democratizar las decisiones referentes a la producción y monitoreo de la PNI. Se convierten en espacios estratégicos si se piensa como instancias deliberativas y representativas, con el fin de decidir y fiscalizar la PNI, así como defender los derechos de las personas mayores en la agenda de las políticas públicas. Existe un enorme potencial democratizador y de hacer efectiva la realización del control democrático. Sin embargo, su realización no sucede por su simple reglamentación burocrática. Es necesario que se atribuya poder de decisión a esos espacios y que para la sociedad civil consiga crear condiciones de una nueva cultura política y ampliar derechos a las personas mayores.

Teixeira y Albuquerque (2006) evalúan que para comprender si hay o no reparto efectivo de poder en los espacios públicos es preciso identificar qué grado de reparto de poder pretenden alcanzar. el Estado y la sociedad. Esta diferenciación en la disposición para el alcance de la socialización de poder confiere diferencias a los consejos de derechos. Cuando el gobierno se propone iniciar un proceso de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, el Consejo aparece más identificado con una perspectiva consultiva. Por otro lado, al depender de la relación entre Estado y sociedad, el Consejo puede ser un espacio público de efectiva compartición del poder de decisión, con características más deliberativas (TEIXEIRA, ALBUQUERQUE, 2006).

El CNDI parece más identificado con la perspectiva consultiva, en la medida en que se percibió que las deliberaciones enumeradas en el ámbito del consejo se concentran más en el espacio de discusión, donde los consejeros logran discutir y elaborar demandas. Pero, las deliberaciones dependen del poder legislativo y ejecutivo para concretarse. Esta relación de dependencia es común a los límites estructurales del consejo, pero, en el caso del CNDI, las demandas del consejo no tienen seguimiento. Se cree que este obstáculo es debido a la falta de voluntad política del gobierno referente a la pauta del envejecimiento en la agenda de las políticas

públicas. Por esa temática no ser prioridad, las deliberaciones del consejo son relegadas y no continuidad en los espacios legislador y ejecutor del Estado.

En ese sentido, las deliberaciones encaminadas por el CNDI son trabadas por los límites burocráticos de la estructura gubernamental, así como por la baja intensidad de la voluntad política del gobierno frente a la temática del anciano. Esto demuestra que las discusiones del consejo quedan sólo en el campo del debate sobre una política ya elaborada, sin el carácter propositivo y deliberativo del consejo. Esto crea una escisión sobre el poder de decisión, a partir de la concepción de los consejeros, separando la esfera de poder sobre la deliberación, que involucra a los representantes de la sociedad civil, de la esfera de poder sobre la ejecución, en los órganos responsables de la política. En la práctica, la sociedad civil, representada por consejeros interesados y participativos, define las deliberaciones, y el gobierno, en el control de gastos y definidor de las prioridades de la agenda política, define lo que será de hecho ejecutado.

Existe una relación entre el poder de decisión del CNDI y su tensión, en el sentido de que la tensión ocurre, por parte de la sociedad civil, cuando se observa el no cumplimiento de reivindicaciones que ocurren en el consejo. De esta forma, existe correlación de fuerzas entre sociedad civil y gobierno, a partir de las tensiones realizadas por la sociedad civil al encontrarse con el no cumplimiento de las deliberaciones. Esta relación, ahora armoniosa, o conflictiva, debería provocar más efectos políticos en el Consejo, con prácticas dirigidas a la movilización y la presión generando transparencia y ejecución de lo que es demandado. Sin embargo, los efectos se notan en la redirección de actuación de la sociedad civil. Los consejeros actúan al reivindicar la prosecución de las deliberaciones adoptadas por el consejo, no aceptando los argumentos técnicos del gobierno sobre la no ejecución, principalmente sobre el aspecto del presupuesto. Así, son capaces de garantizar que los intereses de la población anciana estén presentes por representantes de entidades de todo el país que vivencian las necesidades de la persona mayor, provocando un tensado capaz de influir en la política - aunque no pueda cambiar desconcentrar completamente el poder decisorio de las personas manos de la burocracia estatal.

De esta forma, se considera que la tensión realizada por parte de la sociedad civil es frágil, entendiendo la articulación política de esos actores al no ejercer un posicionamiento combativo y continuo. La tensión ocurre con las cobranzas sólo en las reuniones que ocurren de dos en dos meses y se diluye posteriormente perdiendo fuerza. De esta forma, se cree que la frágil presión de los consejeros no genera *accountability*, en el sentido de obligatoriedad de la rendición de cuentas, lo que debilita el proceso democrático del consejo, teniendo en vista que oscurece la realización de la gestión de las deliberaciones del Consejo después de ser encaminadas.

3. El desafío de la calificación de la representación en los Consejos

Uno de los desafíos presentes en esos espacios públicos es el de la calificación de la representación. La cuestión de la representación política y la crisis de representación fue fundamental para la ampliación de los estudios sobre democracia participativa y sus contradicciones en Brasil. La literatura nacional e internacional destaca y analiza qué tipo de representación surge en esos arreglos participativos para clasificarla y calificarla.

En un estudio sobre la representación política en organizaciones civiles Lavallo, Houttzager y Castello (2006) también afirman una reconfiguración a partir de organizaciones civiles apuntando a tales organizaciones como nuevas instancias mediadoras entre representantes y representados, pero que no sustituyen el papel de la representación política tradicional. ¿Entonces, lo que sostiene la legitimidad de esta "otra" representación? Los autores resaltan que "no existen criterios de legitimidad cristalizados para cimentar la relevancia histórica

adquirida por nuevas prácticas, canales y actores involucrados en tareas de representación política." (2006, p.66, traducción libre).

Los canales participativos al conjugar mecanismos de representación, participación y *accountability* pueden producir una representación diferenciada de aquella legitimada por los procesos electorales, generando una tensión entre el ejercicio de las prácticas políticas y el poder local.

Lüchmman (2008) y Avritzer (2007) afirman que la representación política a partir de experiencias de instituciones participativas representa una reelaboración de la noción de representación y no una distorsión del sistema representativo. Es decir, la participación no sustituye a los procesos tradicionales de representación política, pero reconfigura y califica la representación para la ampliación del concepto de democracia.

Neves (2008), en la misma dirección de los autores anteriores, llama la atención sobre los efectos políticos que esos arreglos participativos traen para el escenario de la democracia en Brasil. La autora destaca la idea de "tensión" e "hibridismo" de los representantes de la sociedad civil al accionar al mismo tiempo mecanismos que tonifican el potencial democrático de esos arreglos participativos al lado de mecanismos antidemocráticos de prácticas políticas que refuerzan el clientelismo, despolitizando la idea de participación y representación de esa sociedad civil que ocupa esos arreglos participativos. Esta relación entre representación y participación aparece como uno de los desafíos en la ampliación de derechos sociales y el fortalecimiento de los espacios públicos participativos.

Un punto que podemos señalar es la dificultad de la calificación de la representación de los consejeros en los procesos decisorios. Esta cuestión se señala en el reciente trabajo de Almeida (2015) al afirmar que "la emergencia de mediación entre Estado y sociedad en diferentes niveles y ámbitos de la política que no poseen el "consentimiento electoral" desafía a la teoría política a repensar el concepto de representación y "sus criterios de legitimidad", en que concordamos con la autora que "para comprender el significado de la representación política es preciso mirar a tres dimensiones distintas, al mismo tiempo que interrelacionadas, quien representa, lo que es representado y como se representa." (p. 261-262, traducción libre)

Otro aspecto por considerar es la dificultad de compartir poder de decisión. La literatura ha apuntado muchas dificultades en esa relación entre Estado y sociedad civil principalmente en el reparto del poder de decisión donde se busca dar transparencia al gasto público. Dagnino (2002) apunta que existe una resistencia de la estructura estatal en el hecho de compartir procesos decisorios referentes a las políticas públicas en los espacios de participación. Hay una distorsión del papel democratizante que los espacios participativos pueden tener, pues los Consejos Gestores, por ejemplo, en muchos casos acaban teniendo una función meramente consultiva o legitimadora de aquello que es decidido por el Estado previamente (DAGNINO, 2002). El objetivo de estos consejos es construir una cultura pública de derechos colocando en jaque la forma de hacerse política en Brasil a partir de relaciones meramente privadas y corporativas en los que la cosa pública es tratada como algo personal o particular, tratamiento que excluye la participación de la sociedad en los procesos decisorios del Estado en la construcción de políticas públicas. Esto es también presente en el CNDI, como se ha podido apuntar anteriormente, teniendo en cuenta que la burocracia estatal concentra el poder decisorio y trata al Consejo como un espacio de carácter consultivo para determinadas cuestiones.

En ese sentido, uno de los principios para el fortalecimiento de la democracia participativa es "el control democrático", o sea, la ampliación de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas. Sin embargo, después de la década de 1990 con la efectividad de muchos consejos gestores creados por decisión legal

en un intento de realizar un cambio en el modo de hacer política en Brasil, los avances son pequeños y pífios. Este resultado está vinculado a la fragilidad de la representación en la ocupación de los consejos y, por consiguiente, culmina en la reproducción de prácticas políticas antidemocráticas en el sentido contrario del fortalecimiento de la democracia participativa.

A manera de conclusión

El surgimiento de espacios públicos participativos en el contexto del Estado democrático de derecho, en especial los consejos gestores, ha contribuido al fortalecimiento de la participación social en la disputa para la ampliación de derechos sociales. Esto representa un avance hacia la democracia. Sin embargo, todavía existe la necesidad de consolidar y fortalecer los espacios participativos institucionales. Con eso, algunas cuestiones merecen ser pensadas: ¿Hasta qué punto las decisiones / prioridades / demandas tomadas colectivamente en los consejos tienen poder de decisión y son efectivas para los gestores, para el ejecutivo, para el legislativo y tienen poder de influencia en la construcción de la política? ¿Cuál es el tipo de participación y representación que ocupan esos espacios públicos?

La democracia es un proceso de permanente construcción y los espacios públicos tienen un papel fundamental en la efectividad de la democracia participativa que garantice la cultura de la población en detrimento del interés particular y corporativo, una vez que necesitamos construir una sociedad más solidaria con menos desigualdad y que garantice los derechos universales de las clases subalternas.

Se observa que el consejo como espacio público participativo se traduce como avance para el fortalecimiento para las personas mayores en Brasil. Sin embargo, el grado de reparto de poder en el CNDI es limitado, teniendo en vista la baja autonomía de las decisiones de la sociedad civil frente a la agenda pública institucional. Los aspectos de poder decisorio y prácticas políticas han demostrado que la racionalización burocrática y la centralización de la información contribuyen a una mayor tendencia consultiva del consejo. Al mismo tiempo, hay que considerar la tensión de la correlación de fuerzas por parte de la sociedad civil al identificar el no atendimento de sus reivindicaciones.

Los límites de los espacios de participación son apuntes que explicitan la necesidad de una constante reformulación para que se gane más apertura en el Estado y mayor adhesión de la sociedad civil. Los aspectos positivos, por ahora, necesitan ser mantenidos, como es el caso de la libertad de habla y autonomía de agenda, lo que demuestra que es un modelo de participación muy bueno para la democratización de la política del anciano en el país. Esta democratización debe ser vista como un proceso, que se construye junto a la sociedad civil y se perfecciona constantemente con vistas a la ampliación democrática de la participación social.

Así, el punto de partida – y principal desafío - para romper con vicios y prácticas perversas de la democracia es la efectividad de una participación social de la sociedad civil que fortalezca a los sujetos políticos colectivos en la afirmación de derechos y en el fortalecimiento del control democrático y en la calificación de esa representación en esos nuevos espacios públicos. 🗳️

Referencias

- Almeida, Débora Rezende. Representação Além Das eleições. Paco Editora, 2015.
- Avritzer, Leonardo. Sociedade civil, Instituições representativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 50, n.3, 2007
- Avritzer, & Clovis, Souza Henrique Leite. Conferencias Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade, Ipea, 2013.
- Brasil, 2012 – Informe Brasil para a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe.
- Brasil, 2013 – Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático.
- Brasil, Resolução nº 18 de 11 de junho de 2012 “Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004”.
- Correia, Maria Valéria Costa. Desafios para o controle social: subsídios SOUZA, para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2005.
- Castro, Alba Teresa & Neves, Angela Vieira, IN: Democracia, Sociedade civil e S Social. Editora da UNB, 2012.
- Duriguetto, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: Um debate necessário. In: Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n.2, p. 83-94, jul-dez, 2008.
- Gurza Lavalle, Adrian Houtzager, Peter Castelo Graziela. Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.21, n.60, 2006.
- Luchmann, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, n.70, 2008.
- Neves, Angela Vieira. Cultura Política e Democracia Participativa. Ed. Gramma, 2008.

Sobre los autores/ About the authors

Angela Neves es Trabajadora social, Doctora en Ciencias Sociales por la Unicamp. Profesora Asociada del Departamento de Trabajo Social y del Programa de Posgrado en Política Social de la Universidad de Brasilia (UnB) - Brasil. Líder del Grupo de Estudios e Investigación sobre Democracia, Sociedad Civil y Trabajo Social. Melina Barros es Graduada en Trabajo Social por la Universidad de Brasilia (UnB) y estudiante de posgrado en el Programa de Posgrado en Política Social de la UnB. Felipe Portela es Graduado en Gestión de políticas públicas por la UnB y maestría em Política Social por el Programa de Posgrado em Política Social de la UnB.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org


El problema de la vivienda en sectores vulnerables. Lectura desde la gubernamentalidad en la política pública "Mi Casa, Mi Vida" de la Ciudad de Córdoba, Argentina

Ponencia ganadora.

Premio GIGAPP Jóvenes Investigadores Joan Prats 2018. Mención área análisis y evaluación de políticas públicas.

Hernández Bertone, Juliana

Universidad Católica de Córdoba .Argentina

 julihernandezbertone@gmail.com

Documento recibido:	03 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	15 enero 2019

Resumen

Las políticas públicas se han convertido en la herramienta privilegiada por los gobiernos para organizar y ordenar el campo social; forman parte de la configuración de las relaciones sociales que tienen lugar a partir del desarrollo del "neoliberalismo". La racionalidad neoliberal configura la experiencia presente, por lo tanto comprender lo que ha producido y produce como forma de gubernamentalidad es dar cuenta de la manera en que se gobierna a las poblaciones. Una de las formas de hacer entendible esta racionalidad es a través de analizar las políticas públicas desde las problematizaciones que plantea. Particularmente, este trabajo está centrado en las políticas habitacionales, en el modo en que esas políticas públicas instalan/producen a la vivienda como problema público así como también la noción de ciudadanía que proponen. Se analizará el caso de la política pública habitacional "Mi Casa, Mi Vida", implementada en la Ciudad de Córdoba, Argentina, que erradicó asentamientos precarios y villas reubicándolas en diferentes complejos habitacionales provistos de infraestructura relativamente estándar y ubicados en terrenos fiscales de zonas periféricas.

Palabras clave

Vivienda, gubernamentalidad, políticas públicas, neoliberalismo. Argentina

Abstract

Public policies have become a privileged set of government tools to satisfy social needs and organize social landscape; they are part of the configuration of the social relations that take place from the advance of "neoliberalism". Neoliberal rationality configures public policy, therefore, to understand what has been produced is to account for the way in which public policies have been defined and populations governed. One of the ways to make this kind of rationality understandable is through analyzing public policies from the problematizations that it raises. In particular, this essay focuses on housing policy in a subnational government in Argentina. The case of the public housing policy "Mi Casa, Mi Vida", implemented in the City of Córdoba will be analyzed. This program eradicated precarious settlements and villages by relocating them in different housing complexes, with relatively standard infrastructure and located in fiscal areas of peripheral areas.

Keywords

housing, governmentality, public policies, neoliberalism.

Introducción¹

La política habitacional que este trabajo analiza forma parte de la configuración de las relaciones sociales que tienen lugar a partir del desarrollo del proyecto conocido como "neoliberalismo". La racionalidad neoliberal configura toda experiencia presente, por lo tanto comprender lo que ha producido y produce como forma de gubernamentalidad es dar cuenta de la manera en que somos gobernados. Una de las formas de hacer entendible esta racionalidad es a través de analizar las políticas públicas a partir de las problematizaciones que plantea, es decir, en el modo cómo construye problemas, las estrategias de solución propuestas, los supuestos sobre los que se asienta, que permiten dar cuenta de las relaciones de poder que fundamentan esas prácticas específicas.

Existe una vasta teorización sobre el modo en que los gobiernos establecen formas de hacer a los gobernados legibles, entendibles, y por lo tanto, gobernables (Foucault, 2002; Harvey, 2007). De allí que pueda pensarse que las políticas sociales visibilizan la racionalidad neoliberal del Estado en virtud de cómo caracterizan y dan forma a las esferas sociales que intentan administrar (Foucault, 2007; Miller & Rose, 2008; Scott en Fridman, 2008). En ese sentido, es posible un análisis del modo de gobierno prestando atención a los problemas elaborados en las políticas públicas. Para ello, es necesario dirigir la mirada a la forma que adquiere la elaboración de las representaciones particulares de los "problemas", interrogando los tipos de "problemas" que se presume que existen y cómo se piensa en ellos.

Una forma de analizar y comprender cómo se plantean problemas y cómo se produce el gobierno de las poblaciones, en el marco de la construcción de problematizaciones, es analizando desde una mirada específica

¹Agradezco a la Asociación GIGAPP por la apertura en el recibimiento de esta ponencia. Además a mis directoras María Alejandra Ciuffolini y Emma Sobremonte Mendicuti; a Gerardo Avalue, Erika Saccucci y David Perez Ortiz, por las lecturas, comentarios y recomendaciones a este escrito.

las políticas públicas. En este trabajo, la propuesta es trabajar sobre una política habitacional implementada en la ciudad de Córdoba, Argentina. A partir del año 2002, el gobierno provincial² implementó diversas políticas habitacionales destinadas a atender situaciones de carencia de algunos sectores de la sociedad procurando reducir el déficit habitacional con una clara orientación hacia los sectores vulnerables. Una de estas políticas es el Plan de Rehabilitación Habitacional de Grupos Vulnerables, promovido bajo el lema "Mi Casa, Mi Vida", que previó la construcción de 12000 soluciones habitacionales distribuidas en 14 "barrios ciudades"³ en la Ciudad de Córdoba, y que relocalizó villas de emergencia⁴ de las zonas céntrica de la ciudad hacia áreas periféricas.

Las intensas lluvias ocurridas en la ciudad durante el año 2000 movilizaron la necesidad de respuesta sobre las condiciones de vida de las poblaciones alojadas a la vera de los ríos (que pronto se extendería hacia otros asentamientos de la ciudad). Esta situación diagramaría la urgencia de la atención y con ello una serie de disposiciones sobre el modo de habitar la ciudad y sus relaciones. Esta política habitacional no sólo proveerá de una vivienda con un formato común a muchas otras políticas habitacionales aplicadas casi simultáneamente en el país, sino que la "erradicación" de estos asentamientos afectaría también a un conjunto de problemáticas devenidas del desmantelamiento de relaciones sociales preexistentes⁵. El modo como se diagramó la problemática de la vivienda configuró específicas disposiciones sobre esta población y el conjunto de la ciudad.

De acuerdo con esto, este trabajo se propone analizar el modo en que la racionalidad neoliberal es perfectamente asequible a través del análisis de cómo las políticas públicas instalan/producen a la vivienda como problema público así como también la noción de ciudadanía que proponen estas iniciativas públicas⁶. De allí que

²La República Argentina está organizada en tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal. La provincia de Córdoba es el centro territorial del país, en cuya Capital, la Ciudad de Córdoba, habitan 1.330.023 (INDEC, 2010), siendo la segunda ciudad más poblada de Argentina.

³Los barrios ciudades son edificaciones relativamente estándar, caracterizados por contar al ingreso y egreso de cada uno con un gran arco de hormigón que anuncia el comienzo y final del barrio ciudad y su nombre. La arquitectura y trazado es idéntico en cada uno de ellos: manzanas cuidadosamente delimitadas con unidades habitacionales de igual superficie (dos habitaciones, cocina-comedor, y baño) y características edilicias (cuentan con la conexión de servicios de luz, electricidad, cloacas, pavimentación). El centro del barrio-ciudad está destinado a comercios, un centro administrativo, un centro sanitario, un salón de usos múltiples, un puesto policial y un establecimiento educativo. El programa en Córdoba implicó la construcción de barrios ciudad bajo los siguientes nombres: Ciudad Evita (574 viviendas), Ciudad de mis Sueños (565 viviendas), Ciudad Obispo Angelelli (564 viviendas), Barrio 29 de Mayo - Ciudad de los Cuartetos (202 viviendas), Barrio Renacimiento (223 viviendas), Barrio San Lucas (230 viviendas), Ciudad Villa Retiro (264 viviendas), Ciudad Juan Pablo II (359 viviendas), Barrio Ciudad Parque Las Rosas (312 viviendas), Barrio Ciudad Ferreyra (460 viviendas), Barrio Villa Bustos (197 viviendas), Barrio Ciudad Mi Esperanza (380 viviendas), Barrio Ciudad Ampliación Cabildo (570 viviendas) y Barrio Sol Naciente (638 viviendas).

⁴Las villas de emergencia es la manera en que históricamente se ha definido a los barrios de los sectores populares que se caracterizan por tener viviendas precarias, trazado irregular, escasa provisión de servicios urbanos. Otras denominaciones adquieren en el resto de América Latina: "favela" en Brasil, "tugurio" en El Salvador; "chabolas" en Chile, Ecuador y Perú, etc. Por asentamiento entendemos también ocupaciones que siguen el trazado de las calles de los barrios circundantes pero que tienen las mismas condiciones precarias que las villas miserias o de emergencia.

⁵ Estudios previos indican que las consecuencias más nombradas por los residentes son la pérdida de fuentes de ingreso, la falta de oportunidades de trabajo; las dificultades de traslado por costo y limitaciones de transporte; la escasa disponibilidad de oportunidades de resolver sus derechos sociales (educación, salud), falta de facilidades urbanas. Asimismo se manifiestan conflictos de convivencia por la disparidad de experiencias previas y de procedencia de los distintos grupos erradicados. Incluso se evidencia una temprana migración de grupos que intentan retornar a las áreas urbanas previas. (Falu, Morey y Rainero (2002); Falu (2002); Elorza (2007); Rodríguez y otros (2007); Monguín (2006); Montoya Flórez (2006); Boito, Cervio y Dalmasso (2009), Ciuffolini y Scarponetti (2011); Ciuffolini y Núñez (2011) entre otros.

⁶ El enfoque de "what's the problem represented to be?" ha sido anteriormente utilizado para el análisis de problemas en campos tan diversos como el problema del cambio climático (Arias-Henao, 2017); las políticas de igualdad en España y Europa (Bustelo y Lombardo, 2007); la construcción de la mujer-madre en el discurso político en España (López-Rodríguez, 2017); las políticas de la Unión Euro-

el ejercicio esté en analizar de qué manera la vivienda se constituye como problema, en un momento y bajo determinadas circunstancias, y qué efectos tiene sobre las formas de gobernanza específica de los sujetos o la población vinculada a la política implementada.

Para analizar las problematizaciones a través de los cuales la política habitacional se elaboró, seguimos la estrategia analítica planteada por Bacchi (2009) que consta de seis preguntas enfocadas en dar cuenta de cómo se construyen los problemas en las políticas públicas. Esta estrategia analítica estructura el presente escrito, por lo que, en primer lugar, presentamos los supuestos teóricos sobre los cuales partimos para responder a esta inquietud; en segundo lugar, abordaremos el análisis específico de la política habitacional “Mi Casa, Mi Vida” (PMCMV en adelante) respondiendo a dos de las seis preguntas del análisis de Bacchi (2009)⁷; para, en tercer lugar, presentar algunas reflexiones que permitan seguir problematizando el análisis.

El abordaje de las problematizaciones y sus implicancias metodológicas

Una propuesta como la que aquí se plantea parte de considerar a los “problemas” como “problematizaciones” (Foucault, 1984), y a la problematización como método de análisis. El estudio de las problematizaciones está centrado en “cómo y por qué ciertas cosas (el comportamiento, un fenómeno, un proceso) se convierte en un problema” (Foucault, 1988: 17), por lo que su método se basa en cuestionar la manera en que esas problematizaciones fueron construidas en momentos específicos y bajo determinadas circunstancias, volviéndolas un objeto de conocimiento. La problematización entonces da cuenta de cómo se construyen los problemas a partir de prácticas que les dan forma y del pensamiento que guía o justifica dichas prácticas. Esto establece los límites de cómo es posible pensar, escribir o hablar acerca de un objeto o práctica social dada.

Bacchi (2009), inspirada en esa propuesta foucaultiana, construye un modelo de análisis teórico centrado en “What’s the problem represented to be?” y se basa en tres proposiciones fundamentales: primero, estamos gobernados por problematizaciones; segundo, necesitamos estudiar las problematizaciones (mediante el análisis de las representaciones problemáticas que contienen) en lugar de “problemas”; y, tercero, tenemos que problematizar (interrogar) las problematizaciones que se ofrecen a través del escrutinio de las premisas y los efectos de las representaciones de problemas.

Asumir este estudio de las problematizaciones implica llevar adelante un análisis de la política como práctica o ejercicio de poder gubernamental que tiene como objetivo reconfigurar la conducta de individuos y poblaciones mediante la problematización de áreas de la vida social y personal (Ortiz Casillas, 2015). De allí que sea posible pensar que las políticas públicas traen implícito un modo particular en que se elaboran y “dan forma” a los problemas, y con ello nuevas y diferentes formas de gobernar a las poblaciones.

Este abordaje se distancia de los análisis clásicos de políticas públicas, porque el interés no radica en comparar aquello que el diseño de la política sostiene con el nivel de resultados o impacto alcanzado; como tampoco se centra en dar cuenta del interés de los actores que intervienen en su definición, o la institución que la diseña o

pea (Cort, 2011); las experiencias de economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia (Vega Ugalde, 2017); las intervenciones socioculturales en relación a la inseguridad en México (López, 2014).

⁷ Se señalan algunas expresiones que respondan a otras preguntas a través de la siguiente expresión: (P₃) para relacionar con la Pregunta 3; (P₄) para relacionar con la Pregunta 4, y así sucesivamente. Por falta de espacio no se realiza una exposición detallada de cada uno de estos ítems.

implementa. Estos trabajos constituyen un insumo para el análisis de las problematizaciones en tanto manifiestan las construcciones sociales y políticas intervinientes en la definición de problemas, pero se sustenta una distancia en tanto que para el análisis que aquí se propone no existe una lógica racional pura orientada por una racionalidad estricta ni en el diseño ni en la evaluación de las políticas públicas (López, 2014).

Para Bacchi (2009), los problemas sobre los cuales las políticas actúan no están fuera de la gestión gubernamental esperando a ser resueltos, no son inherentemente problemáticos, sino que son socialmente construidos como problema social (Vega Ugalde, 2017). Las políticas públicas, de manera explícita o implícita, dan cuenta de la creación, elaboración o producción de problemas como problemáticos a partir de cómo se los concibe; esto es, en su enunciación ya configuran necesariamente una manera de entender y caracterizar el problema (Giavedoni, 2011). En síntesis, las políticas públicas constituyen, representan y dotan de significado a los "problemas" que consideran relevantes (Bacchi, 2009).

Esto lleva a afirmar que se trata de un estudio eminentemente político porque al analizar cómo se representan los problemas se visibilizan la distribución desigual de poder. De esta manera, el interés no es meramente semiótico sino que también material porque del modo en que se representan los problemas condiciona la vida cotidiana de las personas produciendo un amplio rango de efectos (López-Rodríguez, 2017)⁸. Según Bacchi (2009), "la manera en que los problemas se constituyen (o conforman) conlleva todo tipo de implicaciones en relación a cómo vivimos nuestra vida cotidianamente (...) la manera en la que los problemas políticos son representados en las políticas públicas se trasladan a la experiencia real, vivida" (Bacchi, 2009: 17).

El estudio de la representación del problema lleva también a identificar premisas conceptuales y normativas, sistemas de significados que conforman la lógica interna del relato y le dan sentido (Bacchi, 2009; López-Rodríguez, 2017). La tarea es identificar premisas conceptuales profundas que operan dentro de las representaciones de problemas (Bacchi, 2009), dar cuenta de aquellos supuestos y presuposiciones que hicieron posible hacer "esas" promesas y desarrollar "esas" políticas. Es decir, esta propuesta permite estudiar cuáles son los presupuestos normativos que están apuntalando las representaciones del problema que constituyen aquello que se considera socialmente deseable (López-Rodríguez, 2017). Esto "implica proyectar ideas sobre la clase de vida que debe ser fomentada y la clase de vida que supone una amenaza y debe ser excluida, erradicada o extinguida" (Spade en López-Rodríguez, 2017).

En síntesis, para comprender cómo se gobierna, es necesario examinar las representaciones problemáticas que se presentan dentro de las políticas y las propuestas de políticas, es necesario interrogar los tipos de "problemas" que se presumen que existen y cómo se piensa en ellos (Bacchi, 2009), de allí deriva información importante sobre el pensamiento que informa las prácticas de gobierno. También en el estudio de la representación del problema "tienen importantes efectos sobre lo que puede ser visto como problemático, sobre lo que es silenciado, y sobre cómo las personas piensan sobre el problema y sobre su posición en el mundo" (Bacchi, 2009: 35). A la vez que pone en tensión la manera como se produce y difunde ese tipo de problemas en el contexto social.

Para este análisis, Bacchi propone una guía de seis preguntas: 1. ¿Cuál es el "problema" representado en estas políticas? Prestando atención a las propuestas de solución que ellas ofrecen para dar cuenta de qué es lo que se está produciendo como problema; 2. ¿Qué presuposiciones o suposiciones subyacen a esta representación

⁸ Bacchi denomina a esos efectos sobre la vida cotidiana como *lived effects*, y en otros trabajos ha sido traducido como "experiencias encarnadas" (López Rodríguez, 2017).

del "problema"? Importa dar cuenta de las dicotomías o lógicas binarias sobre las cuales se representa el problema, así como a los conceptos claves y las categorías que de las políticas derivan, esto nos llevará a un análisis de los fundamentos de la política; 3. ¿Cómo ha surgido la representación del "problema"? dando cuenta de las relaciones de poder que en ellas se presentan y las presuposiciones que sustentan el cambio propuesto; 4. ¿Qué queda sin problematizar o cuáles son los silencios en la representación del problema? Importa pensar en las alternativas posibles a dichos planteamientos; 5. ¿Qué efectos produce esta representación del "problema"? enfocando el análisis en qué efectos discursivos, subjetivos y vividos se derivan de la política y para qué grupos de la población; y 6. ¿Cómo y dónde se ha producido, diseminado y defendido esta representación del "problema"? a la vez de interrogar cómo podría ser cuestionado, interrumpido y reemplazado.

La respuesta a los dos primeros interrogantes estructuran el próximo apartado intentando dar cuenta de las formas de gobierno que intervienen sobre aquellos sectores "carentes de viviendas adecuadas" reconfigurando social y territorialmente las poblaciones sujeto de atención. Además, el modo como se problematiza la vivienda implica una específica configuración de ciudadanos, sus lógicas de inclusión y exclusión, y los efectos en el modo como se vive y se gobierna. Analizar desde esta visión a las políticas nos ofrece una clave de lectura perfectamente asible de las lógicas y presupuestos desde las cuales se concibe y configura el orden dentro de la racionalidad neoliberal, desde una lógica exógena a lo estatal.

Comprender a las políticas públicas como mecanismos de gubernamentalidad, es decir, como dispositivos correspondientes a determinadas racionalidades de gobierno, supone asumir que pueden analizarse como unidades materiales del discurso en tanto se construyen a partir de una red compleja de discursos, racionalidades y lógicas que, además son variables y relativas (Brandán Zehnder, 2015). Esto implica tomar ciertas decisiones sobre el diseño metodológico necesarias de puntualizar⁹. En primer lugar, analizar la política habitacional supone trabajar con la normativa, es decir, la letra escrita de las políticas públicas en tanto se las comprende como el conjunto de relaciones sociales que se materializan en un orden normativo pero también en un espacio territorial y en las acciones de los individuos implicados en las mismas¹⁰. En segundo lugar, el tipo de muestra parte de un diseño no estructurado y predefinido en la selección de unidades; la forma de selección es en virtud de un "muestreo teórico" (Glaser y Strauss, 1967, Kornblit, 2007) y se adoptó el "criterio de saturación teórica" (Valles, 2000) para la cantidad de unidades relevadas. En este sentido, la investigación trabajó sobre un total de 20 textos públicos pertenecientes al programa bajo estudio: Reglamentos Operativos, Decretos, Leyes, Boletín Oficial, resoluciones de dependencias administrativas y textos de las políticas públicas (nacionales como internacionales). Según Valles (2000), el uso de documentos facilita una mejor comprensión de los análisis e interpretaciones, como una reconstrucción de la dimensión histórica de los fenómenos, en tanto se considera que contienen información socialmente producida.

En tercer lugar, se privilegia el análisis discursivo, lo observable pasa a ser el espacio discursivo, y más específicamente en su interior, aquellos aspectos (palabras/categorías, argumentos, etc.) que se presentan como comunes. En este sentido, se analizan los documentos buscando hacer visibles las grillas de inteligibilidad del campo social (Bitonte, 2005). Se utilizó el apoyo de recursos informáticos orientados a investigaciones cualitativas como las herramientas que proveen los software Wordle y Atlas.Ti¹¹.

⁹Un mayor desarrollo de estas decisiones se encuentran en Ciuffolini y Hernández (2017).

¹⁰También es posible encontrar bibliografía sobre esta discusión en: Avalle y De la Vega (2009); Barreto y Romagnoli (2007); Boito, Cervio, y Espoz Dalmasso (2009); Ciuffolini y De la Vega (2009); Elorza (2007); Rodríguez y Tabora (2009).

¹¹ Por cuestiones de espacio estos gráficos no se presentan aquí.

Análisis del problema de la vivienda

El problema de la vivienda: la ciudad y la población como ejes de actuación

La primera pregunta planteada por la propuesta analítica de Bacchi (2009) es una estrategia como "ejercicio de aclaración"; si se concibe a las políticas como actividades problemáticas es necesario analizar las representaciones implícitas de los problemas que ellas sugieren. El argumento esgrimido en esta instancia es que dado que como se conciba algo sugiere lo que se puede hacer al respecto, también es cierto que al analizar lo que se propone como intervención política revelará cómo se está pensando el tema problematizado. Mostrar que las políticas por su naturaleza implican una cierta comprensión de lo que debe cambiar (el "problema") sugiere que los "problemas" adquieren su forma dentro del proceso de formulación de políticas (Bacchi, 2009); esto es las políticas dan forma a los "problemas"¹², los crean y generan propuestas para atenderlos¹³. En este apartado se sigue el formato de diagnóstico (algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambios) y pronóstico (se propone una solución al problema que especifica qué es lo que se debe hacer) para analizar cuál es el problema (Bustelo y Lombardo, 2007; López, 2014).

La satisfacción de un lugar donde vivir es una de las condiciones materiales necesarias para la reproducción de la vida; cuando estas condiciones no están dadas, o no lo están suficientemente de acuerdo al ideario social de ese momento, se habla del problema de la vivienda o, como conceptualmente se lo ha definido, déficit habitacional (Barreto, 2011; Falú, 2008; Fernández Wagner, 2004¹⁴, Lado y Olivera, 2014). De la misma manera que su satisfacción puede entenderse, y de alguna manera lo es, como un reconocimiento del derecho a la vivienda digna y a las demandas de diferentes sectores sociales¹⁵.

Muchas investigaciones centradas en la evaluación de políticas habitacionales ponen su mirada en el problema de la vivienda en términos de déficit, aún a pesar de señalar en forma reiterada que la población beneficiada por la acción vivandista del Estado ha sido en su mayoría minoritaria (Connolly en Coulomb, 2012)¹⁶. El análisis de las políticas de vivienda no puede limitarse a evaluar su impacto en materia de déficit habitacional, puesto que la manera en que se conceptualizan las carencias habitacionales depende una buena parte de cómo se diseñan y evalúan las políticas públicas en la materia (Coulomb, 2012).

El PMCMV fue anunciado por el gobierno con gran expectativa en el escenario local destinado a "atender el déficit habitacional". Con el anuncio parecía comenzar a tomar cuerpo el "derecho a la vivienda digna" proclamado en distintos instrumentos legislativos. Sin embargo, esta política, si bien atendió a los problemas de

¹² Como ya señalamos, esta forma de pensar las políticas desafía de manera diferente la tendencia demasiado común de describir a los responsables de las políticas como "solucionadores de problemas", como si los "problemas" se situaran fuera del proceso de políticas, esperando ser atendidos y "arreglados" (Bacchi, 2009).

¹³ La pretensión no reside en demostrar la verdad o falsedad de los enunciados, sino que la búsqueda se centra en analizar las racionalidades políticas que dan sentido a que algo sea constituido como problema. De esta manera, las racionalidades políticas no se inscriben en el registro de lo ontológico (objetos pre-existentes) ni en el registro del engaño (objetos no existentes, mera retórica), sino en el registro de la problematización y, por ello, en la posibilidad de su constitución como objeto (Giavedoni, 2011).

¹⁴ Fernández Wagner (2004) define al déficit habitacional como el desfase entre el ritmo de crecimiento de población urbana y el de la construcción de nuevas viviendas.

¹⁵ Ha sido muy importante la movilización durante los '80 y '90 de la UOBDS en Córdoba motivando una respuesta habitacional. Ver: Ciuffolini (2008); Avalle e IbañezMestres (2011); Andrés, Hernández y Job (2012), entre otros.

¹⁶ La misma Connolly afirma: "Ninguna acción por parte del Estado puede, ni busca, dar solución general a las carencias y penuria de la vivienda" (Connolly, 1977 en Coulomb, 2012).

déficit habitacional y promovieron un acceso a derechos, construyó el problema de tal manera que nos permite observar que se trató de intervenir sobre determinados sectores de la ciudad, desplazando y generando nuevas formas de habitabilidad para dichas poblaciones¹⁷ desde contextos problemáticos específicos.

En el PMCMV, el diagnóstico está configurado a partir de las inundaciones¹⁸ ocurridas en la Ciudad de Córdoba que puso el eje sobre la vivienda y con ello el desarrollo de un programa específico de atención a estas poblaciones que se encontraban bajo situación de "urgencia y emergencia" (P3). El riesgo de poblaciones urbanas en situación de pobreza deviene en problema tras un hecho natural que nada tenía de novedoso; las inundaciones se producían regularmente y los peligros para las familias no eran algo excepcional (de la Vega y Hernández, 2011)¹⁹.

Para este programa, es el lugar que ocupan las familias las que las vuelve objeto para "mejorar su calidad habitacional"; tierras a la vera de los ríos, próximas a fuentes contaminantes, o susceptibles de ser objeto de algún desastre natural, las hace vulnerables en términos de habitabilidad²⁰. En este sentido, importa que están localizadas en "zonas pasibles de inundación" y es la condición de "irregularidad de los asentamientos" o la "precariedad de la vivienda" la que, sumado a la emergencia como imperativo que diseña la decisión, establece el "traslado" como "única" solución. Esa vulnerabilidad por la irregularidad de los asentamientos, no es sólo la vivienda -como objeto individual- la que importa para la política, sino que es el conjunto poblacional, habitante de ese asentamiento, lo que colectiviza a la política.

Configurado así el diagnóstico, la respuesta es una "solución habitacional" que se plantea de manera definitiva para estas poblaciones con el realojo en nuevas localizaciones fundamentado en las condiciones ambientales críticas. Es decir, su implementación devino en una estrategia sistemática de erradicación de villas miserias del centro de la ciudad y una nueva organización al interior de dichas poblaciones aptas para su alojamiento²¹.

¹⁷ Pensar en una respuesta para el déficit habitacional hubiera supuesto considerar las condiciones a través de las cuales se reproduce y aumenta. Numerosos estudios han puesto en evidencia que a pesar de los esfuerzos por atender al déficit de vivienda, las condiciones de precariedad habitacional para grandes sectores de la población continua creciendo, manifestándose –por ejemplo- a través de las tomas de tierra. Nuevamente, cuesta asumir que las políticas estén centradas en atender al déficit como problemática. Ver Ciuffolini (2017), Gago(2014), Avalle (2010).

¹⁸ Durante el mes de octubre de 2000 y comienzos de 2001, fuertes lluvias produjeron el crecimiento de los ríos y el desborde de su caudal. Esto provocó que las viviendas localizadas en dichas zonas se inundaran provocando el resguardo de la población en diferentes instituciones estatales para su protección. Estos problemas eran una constante para la ciudad y afectaban continuamente a estas poblaciones. Sin embargo, es a partir de esta época que el problema de la inundación se concibe desde la "urgencia y la emergencia" y de allí la diagramación de la respuesta estatal.

¹⁹ Comprobar la persistencia de las problemáticas de exclusión en más de una generación dentro de las poblaciones trasladadas contra-rrresta toda excepcionalidad transitoria; en todo caso, la excepción ha sido siempre la regla (de la Vega, 2009; de la Vega y Hernández, 2011).

²⁰ Luego el plan se extendería hacia otros sectores de la población radicados en diferentes zonas de la ciudad sin estar afectados por vulnerabilidades naturales como las que señalaba originariamente el programa. Asimismo, la "remediación de los terrenos" y las inversiones realizadas por la provincia para acondicionar la rivera del río y canales adyacentes, permitió que, actualmente, en algunos de estos territorios se construyeran diferentes edificios con usos y destinos diversos. Como por ejemplo, el Instituto Provincial de Formación Docente emplazado donde anteriormente residían 50 familias de Villa La Maternidad, una de las primeras villas en ser relocalizadas en Barrio Ciudad de Mis Sueños. Esto aún hoy pone en tensión el argumento de traslado desarrollado.

²¹ Esto tampoco ha sido del todo cierto, puesto que los barrios "Ciudad Evita" y "Ciudad de Mis Sueños", se encuentran próximas a Barrio Ituzaingó, una zona de alto peligro ambiental, donde ya han sido probados un número elevado de enfermos de cáncer y se ha desarrollado un juicio identificando a productores agropecuarios como causantes de dicha situación (ver Saccucci, 2017b; Berger, 2016).

Tabla 1. Diagnóstico y pronóstico sobre la problemática de vivienda identificada

Diagnóstico	Pronóstico
<p>“En el año 2001 intensas lluvias provocaron inundaciones en la ribera del Río Suquía y sus canales en la Ciudad de Córdoba, afectando a familias instaladas en asentamientos irregulares en las márgenes de estos cursos de agua. El Gobierno Provincial declaró una situación de emergencia habitacional que alcanzaba a alrededor de 12.500 familias (11.000 en áreas inundables y 1.500 en otras áreas de alto riesgo)” PMCMV Informe de Terminación de Proyecto 0257AR</p>	<p>“El objetivo de este componente es dotar de soluciones habitacionales a familias que viven actualmente en áreas de riesgo en la ciudad de Córdoba, presentando por lo menos una de las siguientes situaciones: (i) peligro de inundación; (ii) uso de suelos declarado no apto para la instalación de viviendas; o (iii) declarada de fragilidad o riesgo ambiental. Comprende los siguientes sub-componentes: (i) Vivienda, Infraestructura y Equipamiento. Financia la solución habitacional, incluyendo las obras de urbanización y equipamiento social correspondientes; (ii) Acompañamiento Social. Financia acciones de seguimiento y apoyo social a las familias beneficiadas; y (iii) Ambiental. Financia acciones de protección a las áreas desocupadas como producto de las relocalizaciones” PMCMV Informe de Terminación de Proyecto 1027 ARL</p>
	<p>“el Gobierno de la Provincia continuó con sus políticas sociales que permitieron en los últimos años erradicar prácticamente todos los asentamientos irregulares de la ciudad de Córdoba, objetivo al que el Programa contribuyó” PMCMV Informe de Terminación de Proyecto 1027 ARL</p>
	<p>“El objetivo del componente de emergencia habitacional es de reubicar a grupos vulnerables con NBI, que actualmente habitan en asentamientos situados en zonas de alto riesgo por factores ambientales críticos, y amortiguar el riesgo de recurrencias sobre zonas liberadas” PMCMV Estrategia Ambiental y Social 1027 ARL</p>
	<p>“El subcomponente Ambiental consiste en la cicatrización de la trama urbana y la readecuación de la planificación del desarrollo urbano en condiciones de sustentabilidad ambiental en las zonas de riesgo desalojadas, y en el acompañamiento de los grupos vulnerables en su adaptación en el nuevo barrio” PMCMV Reglamento Operativo ANEXO I.2 1765 OCAR</p>

Fuente: elaboración propia

El PMCMV se presenta como un poderoso dispositivo que anunció la rehabilitación habitacional de poblaciones vulnerables. Tal como su nombre lo indica, supuso crear y organizar nuevos espacios dentro de la ciudad y con ello nuevas formas de ciudadanos (de la Vega, 2010). La casa, en su nueva localización, se concibe como una solución ante los desastres naturales y antrópicos, que es en definitiva el diagnóstico que le dio origen a la política y la propuesta que se efectivizó para abordarla. Y junto con esto, se plantea la radicación de la población en ese lugar como definitivo. La relocalización de las poblaciones implica, según la política, la rehabilitación de los habitantes al nuevo espacio de vida. Es decir, un conjunto de acciones se desarrollan para modificar la conducta de los destinatarios en vistas a su “adaptación al nuevo barrio”, su “readecuación” y nuevamente, su arraigo (P5).

Vinculada a esta “reorganización poblacional”, la “reorganización de la ciudad” supuso que los terrenos desocupados por las poblaciones relocalizadas quedaron bajo la atención también del programa, con el objetivo de evitar “recurrencias” e incorporarlos como terrenos dentro de, lo que la política argumenta como, la trama urbana de la ciudad. Este componente, destinado a “cicatrizarse” los terrenos donde habitaban las poblaciones,

se constituyó en un elemento ineludible para la propuesta de “desarrollo urbano” pretendida para la ciudad²². Así como también, el desplazamiento de las poblaciones hacia los extremos de la ciudad, exterioridad tanto física como simbólica, implica la edificación de los emplazamientos a imagen y semejanza de la ciudad, muy distintas a las villas de origen. Las villas y asentamientos se presentan como un problema de “atención a la pobreza”, interrumpen calles, obstaculizan la planificación de la ciudad, impiden la extensión de infraestructura de servicios para otras zonas de Córdoba. De allí la propuesta de erradicarlos, extender la infraestructura de los servicios y sustituyendo las anteriores viviendas por aquellas ordenadas en la trama disciplinada de la ciudad (Carné, 2016).

La diagramación del acceso a la vivienda nos permite advertir que las poblaciones son el objeto de atención y preocupación; por un lado, al reconfigurar la ciudad a partir de la relocalización; y por otro, al establecer diversas prácticas destinadas a intervenir en el comportamiento de las poblaciones para garantizar su integración “social y urbana”. En este sentido, la provisión de vivienda, su organización, disposición e integración deviene en un dispositivo de control y gobierno sobre las poblaciones. En síntesis, parafraseando a Giavedoni (2011), la vivienda social no indica solo un dispositivo de gobierno del déficit habitacional de los sectores populares sino, también, el gobierno de los sectores populares a través del problema de la vivienda.

Los supuestos sobre los que se construye el problema: binomios, conceptos y categorías que configuran la población y edifican la ciudad

La segunda pregunta propuesta en el análisis de Bacchi (2009) se enfoca en analizar cuáles son las presuposiciones subyacentes en la representación del problema. Este enfoque supone la existencia de un conjunto de creencias que fundamentan las acciones que enmarcan la problemática social atendida, es decir, se apoya sobre determinadas conceptualizaciones que dan lugar al problema planteado.

El objetivo de esta pregunta es identificar y analizar las lógicas conceptuales que sustentan la específica configuración de las representaciones de problemas. Esto es, aquellos significados que circulan para que exista una particular representación del problema y le den sentido, respondiendo a la pregunta ¿qué significados deben existir para que algo suceda? Foucault (2002) lo refleja como aquello que es posible pensar. Para ello importa detenerse en las visiones del mundo, en los valores culturales profundamente arraigados, que sustentan las representaciones de problemas.

Una de las formas de hacer asequible estas interpretaciones es a partir de identificar e interrogar los binomios, los conceptos claves y las categorías que operan dentro de las políticas. Los binomios son aquellas construcciones que permiten una lectura en términos dicotómicos que afirman y excluyen las conceptualizaciones que enuncia la política; esta manera de analizar simplifica las relaciones sociales y desdibuja la emergencia de otras categorizaciones que no responden a esa lógica dual. Los conceptos claves son etiquetas abstractas, relativamente abiertas, cuyos significados entran en disputa con visiones políticas en competencia. Y las categorías son aquellos conceptos que juegan un papel central en cómo se lleva a cabo el gobierno, fundamentalmente identificando categorías de personas sobre las que se fundamentan las políticas.

²² La implementación de esta política también tiene relación con la revalorización del suelo urbano a ojos del capitalismo inmobiliario y financiero. Para mayor desarrollo de estas ideas ver Saccucci (2017^a); Ferrero y Gallego (2013). También importa establecer las relaciones con la nueva forma de gobierno impulsada por organismos internacionales de crédito o las nuevas políticas del Manhattan Institute (P6). Sobre esto último ver Ferrero y Job (2011).

Si en el primer apartado se da cuenta que la solución ofrecida con la vivienda lleva implícita la reconfiguración de la ciudad y sus poblaciones, los conceptos sobre los cuales se basa esta representación acompañan esas decisiones. En primer lugar, los territorios intervenidos se conciben desde la propuesta de urbanización que otorga "formalidad, legalidad y propiedad" tanto a los barrios conformados como a los sujetos beneficiarios²³. Impera una lógica entre lo deseable e indeseable para territorios y poblaciones, y se proyecta la imagen de lo que se espera sea la ciudad y sus habitantes. Estas formas de disponer de poblaciones y territorios se configura a través de conceptos hegemónicos de la "pobreza", importa entonces detenerse en cómo se la está concibiendo para comprender la construcción del problema particularmente atendiendo a poblaciones. Por último, las categorías referentes a la población identifican sujetos "carentes", "necesitados", "sin propiedad" sobre los cuales se edifican específicas decisiones de gobierno.

a. Lo binario: lo deseable e indeseable para territorios y poblaciones

Las políticas habitacionales, y sobre todo aquellas impulsadas por organismos internacionales de crédito, tomaron como eje de actuación la "formalización o regularización" de la vivienda popular. Es decir, la intervención sobre las villas y asentamientos se constituyó a partir de reconocer una forma como la deseable y esperable, la "formal/regular", mientras que las características adoptadas históricamente por estos territorios se constituyeron como aquellas a transformar, y que respondieron a ese otro par en tensión: lo "informal/irregular"²⁴.

Estas conceptualizaciones operaron sobre un conjunto de argumentos que consideran no sólo la forma ciudad sino también las implicancias sobre las poblaciones que allí residen. Una de las acepciones que toma la dicotomía regular/irregular o formal/informal remite entonces al paisaje urbanístico que constituye a la villa y asentamiento; es decir, con la intervención en los territorios se espera lograr un trazado homogéneo de la ciudad, con calles, tendidos de servicios, numeración en las viviendas, con continuidad en su integración con el entorno. Lo que ocurre con esto es que bajo el argumento de consolidar la urbanización se refuerza un imaginario que tiene a las villas y asentamientos como sectores excluidos de la ciudad, como lo "indeseable", "lo atrasado", "lo ilegal". De esta manera, se caracteriza a un espacio físico como "habitable", "recuperable", "valorizable" cuando antes no lo era, o por el contrario, como "periférico" o "inutilizable"; funcionando como argumentos que habilitaron las intervenciones sobre los territorios y poblaciones.

En el caso del PMCMV, los territorios de las villas eran indeseables por sus características ambientales para el alojamiento de las familias (o para la "instalación de nuevos asentamientos irregulares"), pero fueron deseables para otros usos como espacios recreativos o proyectos públicos en Córdoba.

²³Específicamente, volver a las poblaciones "formales, legales y propietarias" implica toda una construcción simbólica de capital importancia en los momentos actuales, una crítica particular reviste a esta noción de hacer "personas legales" como observaremos más adelante.

²⁴La ocupación informal de tierras se constituye como el único modo posible, para millones de personas, para acceder al suelo urbano y la vivienda. Como sostiene Fernández Wagner (2004), la informalidad no constituye un fenómeno homogéneo, sino que se manifiesta en una diversidad de formas, contextos y lugares como el resultado de un patrón excluyente, según el cual el mercado de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda de la población que carece de ello.

"Con estas inversiones, se espera lograr que [...] se incorpore a la trama urbana una importante cantidad de terreno ocupado previamente por los asentamientos relocalizados" PMCMV Reglamento Operativo 1765 OCAR

"Las inversiones para la recuperación ambiental de las zonas de riesgo desalojadas, tienden a ampliar las áreas verdes asignadas a un uso recreativo u otros usos públicos en Córdoba, neutralizando al mismo tiempo la posibilidad de instalación de nuevos asentamientos irregulares" PMCMV Reglamento Operativo Anexo I.2 1765 OCAR

La noción de "formalidad" refiere a un conjunto de significados socialmente relevantes. Este concepto opera en una doble dimensión: por un lado, deslegitimando las prácticas de producción de vivienda históricas para estos sectores populares; y por otro lado, la promesa de la inclusión en nuevos barrios que cumplieran con las características de la formalidad –y regularidad- socialmente aceptadas. En primer lugar, el término de "formalidad" hace eco con las formas de apropiación del suelo poniendo en tensión la "precariedad" jurídica de las condiciones de la vivienda en las villas relocalizadas. Es decir, que el no cumplimiento de las normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad es una de las condiciones directoras del desarrollo de esta política, y en este aspecto cuestiones tales como: escrituración, pago de impuestos, abono de servicios, etc. son algunas de las acciones que recupera la política en este sentido. En segundo lugar, instituye y refuerza la noción de "formalidad" como el modo de adquisición y tenencia de vivienda en el espacio urbano asumida como legítima. Como también la noción de "regularidad" en tanto la vivienda se presenta con los estándares asumidos como aceptables respecto a la vivienda y a la disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana. Lo que además se acompaña con el resarcimiento histórico de una población desatendida. Y en tercer lugar, esto es asumido como el discurso que le otorga legitimidad a las políticas. Aquí la legitimidad reside en la posesión y el acceso a los bienes colectivos urbanos y no en torno a la producción de la vivienda. De esta manera, bajo el rótulo de la "formalidad" y como sostén de la inclusión, se habilita el despliegue de las medidas de relocalización que esta política implicó.

Unido a estas conceptualizaciones está además la intención de volver a los habitantes "contribuyentes"; el modo de darle "legalidad y formalidad" a los habitantes es otorgándoles una relación con el ámbito tributario, y con la ciudad, a través de la mercantilización de estas relaciones (P5). Es decir, la relación con la ciudadanía se plantea con esa dicotomía fragmentando el espacio donde se realizan otras formas de ser ciudadanos. La ciudadanía se constituye y sostiene en ese status de legalidad que le otorga su regulación dominial y es la forma que lo interpela la gubernamentalidad. Esta "formalidad y regularidad" constituyen una parte importante de las "implicancias culturales", como valores socialmente aceptados, que operan como significados de inteligibilidad para el desarrollo de la política.

"La nueva situación de "formalidad" que tendrán las familias beneficiarias del Programa implica la obligación de asumir el pago de las tarifas por los servicios que recibirán, tales como agua potable, electricidad, recolección de residuos sólidos, entre otros" PMCMV Propuesta de Préstamo. AR-L1027

La "legalización" se articula en un proceso de doble cara (P5): por un lado, vinculado a la formalización del barrio se produce el reconocimiento formal de la tierra y la vivienda, y del barrio en su totalidad; y por otro lado, constituyen una subjetividad como "ciudadanos contribuyentes" y "ciudadanos consumidores", ahora perfectamente visibles a la administración gubernamental. "La ausencia de dirección es un estigma que marca a la población que habita barrios de estas características" y "la regularización supone la inclusión de los

ciudadanos a los servicios en un pie de igualdad con el resto de la población”, son dos frases que señalan estas características: el poseer dirección convierte al sujeto en ciudadano porque es el acceso a servicios lo que los coloca en “pie de igualdad”; impera la identificación individual del sujeto junto con su capacidad financiera para enfrentar los gastos de la “formalidad”. La construcción de los ciudadanos “de segunda” para esta política parte de la informalidad en la declaración de un domicilio, como si esta práctica redimiera de las condiciones de “estigmatización” y “discriminación” de la que son objeto los beneficiarios.

El reconocimiento de la propiedad, según las normas que regulan lo civil, define límites de la cosa (la vivienda) para los sujetos. Si bien la propiedad de los territorios les otorga seguridad (la villa siempre se planteó como un lugar de paso hacia otro destino, o la casa en alquiler o “prestada”), según las palabras del gobernador les otorga “dignidad y legalidad”. Es decir, el hecho del reconocimiento de una propiedad y un nuevo lugar como hábitat vuelve a las personas “legales”; aquí la edificación discursiva del conjunto de símbolos que implican ahora personas “deseables” y “no deseables”.

“Como en otros asentamientos, General Savio, Bajo Pueyrredón y Barranca Yaco, el gobierno pone en valor las tierras ocupadas por asentamientos irregulares, devolviendo a las personas que lo habitan dignidad y legalidad” Discurso del Gobernador en el inicio de 135º periodo ordinario legislativo en la provincia de Córdoba febrero, 2013

“Muchas veces las villas de donde provienen fueron señaladas generalizadamente como focos de delincuencia. La gente honesta y trabajadora siente que ahora ha escapado de ese estigma” (Nirich, 2004)²⁵

A partir de la urbanización, las villas, asentamientos y barrios sociales, y con ello sus pobladores, redefinen las otrora representaciones como “lugares peligrosos, zonas de no derecho, de donde provienen los parias urbanos” ya que desaparecerían los rasgos visibles que le conferirían tal identidad al tener un espacio definido, ordenado, identificable (Cisterna, 2012). El reemplazo de las casas precarias por las nuevas viviendas “de material”, el asfalto y la extensión de los servicios, redimiría a la “gente honesta y trabajadora” del problema de la segregación social y estigmatización territorial.

2.b La pobreza: los servicios como derechos, y la relocalización para su administración

El concepto de pobreza estructura y define la política analizada, que a su vez sigue los lineamientos impuestos por los organismos internacionales de crédito. Los conceptos como “combate o lucha contra la pobreza” o “atención a la pobreza”²⁶, fueron impulsados por el Banco Mundial para hacer frente a las consecuencias derivadas de las políticas de ajuste neoliberal que se edificaron sobre el argumento de poder contribuir a revertir la situación de exclusión en la que se encontraban las poblaciones (P3). Estas concepciones serán reactualizadas ante el fracaso de la incorporación de sectores pobres según el derrame de los beneficios económicos, en tanto ahora se reconoce la imposibilidad de revertir la situación y de lo que se trata es de evitar que las poblaciones “caigan aún más”. Por ello se comprende que las políticas constituyeron una realidad material que afecta a grandes sectores de la población y la inscriben en un discurso que diagrama la medida y manera de su atención.

²⁵ Nirich fue responsable de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba cuando se diagramó el programa habitacional.

²⁶ Vilas (1998), Murillo (2006, 2011) son algunos de los autores que analizaron críticamente el significado de “combate a la pobreza” que aquí se referencia.

De esta manera, la política habitacional analizada une al concepto de pobreza, los de seguridad, riesgo²⁷ y vulnerabilidad. Existe un "riesgo de empobrecimiento" del cual ya son objeto los "grupos marginales o de bajos ingresos"; es decir, la política ya asume que afecta de manera negativa a las poblaciones, no pudiendo revertir la situación en la que se encuentran, y sólo actúan para evitar o "reducir al mínimo" la posibilidad de mayores pérdidas en las poblaciones o generar un "avance más sustantivo en la disminución de la pobreza".

"Cuando la información de base indique que un número importante de las personas que se reasentarán pertenecen a grupos marginales o de bajos ingresos, se prestará especial consideración al riesgo de empobrecimiento que enfrentarán como consecuencia del reasentamiento [...] Se llevará a cabo tan pronto como sea posible, un análisis detallado que abarque consideraciones de género, étnicas, ingreso y otros factores socioeconómicos, a fin de determinar los riesgos y elaborar medidas preventivas para reducirlos al mínimo" BID Reasentamiento involuntario 1998 OP710

"Hay una serie de factores que pueden conducir al empobrecimiento de la población reasentada (Cernea, 1996). El riesgo principal consiste en la pérdida del acceso a la vivienda o a la tierra, especialmente en el caso de los colonizadores espontáneos que no tienen derechos de propiedad formales pero para quienes los derechos de usufructo son fundamentales. [...] Si no se ofrece a las personas afectadas un lugar para vivir [...] lo más probable es que pasen a las filas de los indigentes" BID Reasentamiento involuntario 1998 OP710

Una de las maneras que adoptó esa atención a la pobreza es a través de las políticas habitacionales y la generación de nuevas urbanizaciones. La "urbanización de la pobreza" materializa la "marginalidad urbana" (Wacquant, 2007) que edifica la polarización de la sociedad beneficiando a unos sectores dejando a otros en la pobreza e indigencia. La pobreza urbana se vuelve central para analizar la atención puesta sobre la problemática de la vivienda. Esto también acompaña a la reflexión que señalábamos anteriormente, en tanto urbanizar la pobreza (regularizar, formalizar, hacer propietarios) es disponer visiblemente los espacios habilitados a través de las políticas habitacionales. Se trata entonces de un concepto de pobreza que refleja la intención de "cicatrizarse" el espacio urbano, relocalizando poblaciones y visibilizando una manera hegemónica de ciudad en el mismo momento que la "lleva" hacia la periferia, es decir, la coloca en los márgenes externos, haciéndola visible e invisible a la vez.

Esta política construye el derecho a la vivienda como una cuestión de servicios provisto por la urbanización, y en ese sentido es interesante atender a la conceptualización que en ese marco adquiere la noción de derecho. Éste pasa a cuantificarse, se "cosifica al derecho" en tanto es fácilmente medible: se accede o no a tales beneficios. Es decir, "las infraestructuras parecieran contener los derechos" (Cisterna, 2012). Los equipamientos son dimensionados como necesarios para garantizar la ciudadanía: escuelas, dispensarios, policía, centro comercial, plazas, comedores comunitarios, edificios de emprendimientos, polideportivos, servicios (cloacas, luz, agua). Respondiendo linealmente a las cuestiones de medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de calidad de vida (salud, educación, seguridad, sanidad); elementos materiales que harían al hábitat y son necesarios para convertirlos, a través de la asignación del producto vivienda, en vecinos/ciudadanos²⁸. La po-

²⁷Murillo (2006) ya daba cuenta de la relación de estos conceptos en su estudio sobre el Banco Mundial.

²⁸El PMCMV comenzó a plantearse como un componente más dentro de un objetivo más amplio de mejoramiento de la calidad de vida de los "cordobeses" que implicaba además de la construcción de vivienda, la construcción de hospitales y escuelas: tres conceptos fundamentales para la ciudadanía argentina: salud, educación y vivienda.

breza es explicada por las carencias de bienes y servicios, un fundamento claramente descriptivo que deja de lado todo tipo de explicaciones estructurales (Cisterna, 2012).

"La solución habitacional otorgada no sólo comprende el lote y la vivienda, sino que implica la seguridad de una prestación adecuada de los distintos servicios, con vistas no sólo a no afectar negativamente la calidad de vida de los grupos vulnerables, sino de mejorarla de manera significativa. De allí que sea un objetivo primordial de cada proyecto garantizar la existencia y accesibilidad a la infraestructura y el equipamiento necesarios para la provisión de los servicios públicos esenciales (agua corriente, energía eléctrica, tratamiento de líquidos cloacales) educativos, de salud, alimentarios y recreativos. Además, como parte de esta visión integral, se desarrolla en cada nuevo barrio una línea destinada a la promoción de las actividades productivas, a los fines de generar y aprovechar habilidades y capacidades laborales y económicas de las poblaciones realojadas" PMCMV RO ANEXO I.2 1765 OCAR

De esta apreciación sigue otra, estamos frente a la adopción de un lenguaje administrativo (propiedad de la casa y acceso a servicios) de lo que pobreza significa (de la Vega, 2010). Definir de esa forma una necesidad obliga a dejar de lado otras interpretaciones, excluir elementos o desconocer otras vías de satisfacción de las mismas (de la Vega, 2010). De la misma manera que este lenguaje administrativo termina configurando una noción de derechos unida casi exclusivamente a la provisión de servicios. Y a su vez, la pobreza así entendida se muestra como una condición de administración, en tanto las "buenas sinergias" entre los organismos del Estado son en última instancia, las responsables de resolver la "situación de pobreza de los beneficiarios".

2.c Pobres: las categorías de sujetos se diluye en su nombramiento

Las políticas públicas se implementaron sobre la base de la fragmentación del todo social, donde algunas fracciones o sectores se constituyen en problemáticos, o se los construye como un problema. De este modo, se divide la sociedad de acuerdo a los sectores meritorios de atención y aquellos que podrían resolver sus necesidades a través de su inserción en el mercado. Esta forma de segmentar a la población también implica la construcción de respuestas homogéneas, generando soluciones uniformes independientemente de las situaciones particulares de los grupos poblacionales. Esta forma de implementar las políticas ha llevado a no atender a las condiciones sociales que dieron origen a la problemática y también a reforzar otras y diferentes desigualdades.

Esta forma de construcción de los sujetos de atención de las políticas ha supuesto un corrimiento o desplazamiento en su conceptualización. Si anteriormente la problemática estaba definida a partir de la construcción de un sujeto universal anclado en los derechos del trabajador, en las sociedades actuales ya no encuentra en esa lógica su lugar de realización. El retroceso de las formas extendidas de protección social y la merma en la calidad y cobertura de las políticas universales es lo que habilita la propuesta a través de la "inclusión" de estas políticas focalizadas, como reemplazo a las antiguas conquistas sociales. Además, se producen tensiones frente al modo en que se aplican y definen estas políticas, porque, por un lado, responden a los lineamientos de los organismos internacionales de atención focalizada de las poblaciones; y por otro, se edifican bajo una estructura discursiva de "universalidad" propia de las políticas desarrolladas pos 2001 (Avalle y Brandan Zehnder, 2010).

De esta manera, se edifica una problemática sobre la fragmentación del conjunto poblacional y la definición de necesidades básicas a atender. Es la propia dinámica estatal y capitalista la que va definiendo aquellos problemas (y necesidades) como prioritarios y con ello el sector o grupo poblacional susceptible de recibir la asistencia estatal. Según Chatterjee “‘las poblaciones tenían el estatuto de sujetos de políticas públicas, no de ciudadanos’ marcando la diferencia entre la categoría demográfica de población y la espesura del posicionamiento de la ciudadanía” (en Scarponetti y Garay Reyna, 2013:31).

Para la política habitacional aquí analizada implica la impronta que constituye el espacio. Un territorio no planificado y controlado deriva en conductas no deseadas; a la vez que las nuevas urbanizaciones son las que favorecen al comportamiento deseado para las poblaciones (P5). Las políticas habitacionales traen consigo el despliegue de otros y diferentes mecanismos de control que se aplican sobre las poblaciones. Así definidas, clasifican y objetivan una polifacética variedad de conductas y actitudes de los grupos beneficiarios respecto de las cuales se definen las estrategias de intervención para contener el riesgo que potencialmente representan los pobres (Murillo, 2006).

"Un reasentamiento mal planificado causa pobreza e inseguridad y sirve de terreno fértil para la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo" BID Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID 1999

"ahora tienen lo que merecen por derecho argentino, tienen vivienda digna, salud, educación, seguridad y diversión para sus hijos [...] hoy tienen la alegría de vivir en barrios ciudades como éstas, con casa nuevas, con asfalto, con luz eléctrica, con gas, con cloacas, con todos los servicios, para que ustedes puedan decir yo también soy persona, tengo derechos y los ejerzo en un barrio que me devuelve la dignidad que siempre quise que me reconocieran" Discurso del Gobernador durante la inauguración del barrio ciudad, 2004.

En este último fragmento, la vivienda y su urbanización es la que “devuelve la dignidad” no reconocida a las poblaciones; el territorio redime de las condiciones de marginalidad y exclusión a las que son sometidas. Este “merecimiento” del derecho en términos materiales implica también la disposición sobre los cuerpos y una nueva práctica de gobierno que vuelve al sujeto individual único responsable de su destino. Ahora tienen garantizada la infraestructura, ese mínimo necesario para mantenerse en la línea de pobreza; el resto, esto es, el “no caer más” les corresponde a las poblaciones. Con ello se desconoce la lógica estructural que mantiene a las poblaciones lejos de los beneficios sociales. Pero algo más, esta forma de entender y conceptualizar la pobreza, y esta noción de “por ser pobres tienen derechos”, lejos está de la ciudadanía como ejercicio, de la disposición de prácticas sociales dignas.

Las intervenciones del Estado a partir de las políticas habitacionales actuaron de manera compensatoria a favor de grupos o colectivos específicos, produciendo y reforzando la operación de fragmentación y desigualación. Al inscribir a grupos y/o segmentos en regímenes específicos de derechos o programas públicos, instituyen una visible línea demarcatoria que los diferencia y distancia de la comunidad. El intento realizado por el Estado, destinado a revertir los vacíos (necesidades insatisfechas, derechos, etc.) los coloca en una zona ambigua del orden, no están adentro en tanto no disponen ni actúan sus derechos como ciudadanos plenos, y tampoco están completamente afuera, pues la acción tutelar o compensatoria del Estado los reingresa con un estatus modulado: el de asistidos o el de minorías (Ciuffolini, 2010).

La relocalización que lleva adelante la política convierte a los beneficiarios en “vecinos” de la ciudad y en “sujetos de derecho” ante el Estado, un reconocimiento que la villa no les otorgaba. A través delargumento del

derecho argentino esgrimido desde las políticas acceden ahora a una serie de equipamientos en vivienda, salud, educación y seguridad considerados satisfactores de los derechos humanos básicos, aunque la integración social, la participación ciudadana, el trabajo digno, el respeto por costumbres y modos o el elegir dónde y con quiénes vivir no se conciben como constitutivos también de una manera de ejercer derechos.

En este marco, la racionalidad neoliberal se expresa en las políticas habitacionales en tanto estas responden a una distribución focalizada de servicios y beneficios sociales que ocupan el lugar que originariamente correspondía a las nociones de derechos y ciudadanía y que responden a sectores de la sociedad que se encuentran en riesgo²⁹. De esta manera, se construyen receptores de las políticas como "ciudadanos carenciados", "el consumidor", "el usuario responsable", "el contribuyente"³⁰.

A través de las políticas también operan dispositivos de inclusión excluyente, si las políticas los interpelan como ciudadanos, se los reconoce como parte de una categoría formal de inclusión; pero los constituye en una clase espacial de ciudadanos, ahora bajo el paraguas de los asistidos. En este sentido, "no son ciudadanos con derecho a tener derechos, sino seres humanos 'necesitados' que han de ser asistidos por la caridad, pública o privada" (Dagnino, 2006: 404).

Reflexiones finales

Cuando un problema llega a tenerse en cuenta a tal punto que implica su necesidad de resolución o atenuación por parte del Estado, es construido como un objeto de política social, y con ello se cristaliza una forma particular de gobierno que busca controlar y dominar su producción y sus efectos, disponiendo una participación y repartición de lugares desiguales. Parafraseando a Foucault, las políticas sociales forman parte de las tecnologías de poder del Estado sobre los destinatarios, siendo estos "el fin y el instrumento del gobierno: sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto en manos del gobierno" (Foucault, 2007: 132).

De lo expuesto se desprende que si bien los modos y estilos de gobernar son plurales, diversos y a menudo de carácter híbrido, encontramos un patrón en el modo de organización de la ciudad y de las poblaciones a partir de lo que hasta aquí analizamos. En primer lugar, porque a la villa o asentamiento se la trató como un fenómeno a desaparecer por su efecto en la degradación del paisaje de las ciudades, sin considerar que es una de las formas concretas que asume la ciudad como expresión de la extrema marginación y pobreza. En segundo lugar, las ciudades expresan los efectos de los profundos procesos de transformación económica, social, política, cultural de una racionalidad neoliberal, que marca un nuevo o reconfigurado lugar para la vivienda, específicamente la social, que interviene en la configuración de un nuevo sujeto ciudadano vinculado a la propiedad y el avance del mercado. En tercer lugar, la puesta "en valor" de las viviendas establece una nueva relación sobre la cosa que permea su significado como valor de uso, dando lugar a un nuevo sentido como valor de cambio. Con la incorporación formal de estos sectores al paisaje de la ciudad alienta nuevas formas comerciales en un "mercado no formal" (P5) y en los sujetos beneficiarios.

Lo que incomoda es no sólo las características urbanísticas, sino también las condiciones socio-culturales que se le atribuyen a estos espacios. Intervenir espacialmente los territorios pretende además redimir un "estigma

²⁹ "Ciudadanía del asistido" (Soldano; 2008: 64), "derecho de inclusión social" (Ciuffolini y De la Vega; 2009:6).

³⁰Dagnino (2006); Ciuffolini (2008); Ciuffolini (2010); Ciuffolini, De la Vega (2009).

cultural discriminatorio" del que son objeto estas poblaciones, en tanto alcanzar la regularización permitiría su integración "como integrantes de la ciudad, en igualdad de derechos y obligaciones que el resto de los habitantes". En esa misma construcción dicotómica de "formal/informal; regular/irregular" no es sólo la estructura material del espacio, sino que también implica trasladar esas apreciaciones hacia las personas que allí habitan. De esta manera, el "barrio" se concibe como el espacio habitado por el buen vecino, el buen ciudadano y reúne connotaciones positivas, mientras que la villa y su habitante (villero/a) se configuran como lo opuesto, cargado de significados negativos. Las políticas se estructuran como si la intervención del espacio los redimiera de esa condición subalterna a la que se los ha sometido.

La forma de problematizar la vivienda se traduce en la adopción de ciertas medidas que también adquieren una mirada específica necesaria de atender, en tanto las políticas habitacionales responden a la generación de unos "mínimos de inclusión" (Ciuffolini, 2017) que operan como verdaderos campos móviles. Esta forma de relocalización de las poblaciones en la periferia a través de garantizarles el acceso a una vivienda "adecuada", se establece en el límite entre la exclusión de las poblaciones de la ciudad pero a la vez devolviéndoles ciertos rasgos de inclusión mediante el acceso a la vivienda e infraestructura en una localización que ahora las considera "dentro de la ciudad".

Una de las formas de poder visualizar y ejemplificar esta operatoria que se denomina "mínimos de inclusión" es a través de analizar el concepto de "línea de pobreza", donde la cuantificación de ciertos bienes materiales otorgados por las políticas evita a las poblaciones el "riesgo de empobrecimiento" o los dota de una inversión que les permite sostenerse todavía a "flote". La vivienda, en su nueva urbanización, sería este bien que "cuantificado" les permite no constituirse en el grupo de los indigentes. Sin embargo, los documentos de evaluación de la política señala que a pesar de los esfuerzos por alcanzar este objetivo, en el que reconocen a la urbanización como el resultado más acabado, esas condiciones no logran ser revertidas y las poblaciones sigue viviendo bajo condiciones de NBI.

Siguiendo a Giavedoni (2011), la lucha contra la pobreza constituye el fenómeno de la vivienda en un problema social y con ello su ingreso en una lógica de intervención en términos sociales. Pero esto implica tanto un problema de desigualdad como de diferencia. En otras palabras, "la desigualdad no es un problema para el orden, salvo cuando su escándalo produce o puede llegar a producir desorden, sino que el verdadero problema del orden es la diversidad de formas de conducta, de hábitos, la identificación de comportamientos anómalos. De esta manera, el objetivo no es la eliminación de la desigualdad, sino de la diferencia. Aquí el lenguaje moral encuentra su exacto significado ([Procacci,] 1991:160)" (Giavedoni, 2011). Riesgo, medidas preventivas e identificación de comportamientos anómalos intervienen en la forma que adquiere la atención de la pobreza en estas políticas habitacionales.

La pobreza, entonces, se relaciona con otra concepción que impera sobre el gobierno de las poblaciones: si el desarrollo de las políticas neoliberales está llevando a cada vez mayores contingentes poblacionales a situaciones de exclusión, la pobreza puede entenderse como un efectivo dispositivo de poder y con ello la vivienda como un elemento de intervención que permite desarrollar diversas estrategias de gestión de la población. La vivienda está sujeta a la lógica propia de la estructura social y espacial donde se encuentre, no es un elemento neutral sino que posee una importante carga de condicionamiento y control (Ciuffolini, 2011). En esta concepción, lo que importan entonces es la urbanización de la pobreza para lograr su control y vigilancia en un espacio determinado. 🗺️

Referencias

- Andrés, I.; Hernández, J. y Job, S. 2010. Configuración de estrategias y escenarios de las luchas por la tierra y la vivienda en la Ciudad de Córdoba. En www.llanocordoba.com.ar
- Avalle, G. 2010. Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba. Córdoba: EDUCC.
- Avalle, G., y Brandan Zehnder, G. 2010. "Entre la asistencia, la promoción y la inclusión. Dilemas de las políticas de empleo post-convertibilidad en Argentina". En III Jornadas de Estudios Políticos "Problemas en torno al orden y la legitimidad política en la América Latina actual. Ensayos, reconfiguraciones y persistencias". Los Polvorines: UNGS.
- Avalle, G., y De la Vega, C. 2009. "Dispositivos y mecanismos de regulación de la conflictividad laboral: los planes sociales en Argentina pos 2001". En XXVII Congreso ALAS. Bs. As.: UBA.
- Avalle, G., y Ibañez Mestres, G. 2011. Gestionar, concertar o decretar la provisión de viviendas en Córdoba. Análisis de los actores en el gobierno de lo habitacional. Ciuffolini, M.A. y Núñez, A. (Comp.), Política y territorialidad en 3 ciudades argentinas. Pp. 61-84. Bs. As.: El Colectivo.
- Bacchi, C. 2009. *Analysing policy*. Pearson Higher Education AU.
- Barreto M.A. 2011. Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Vol. 5, Nº 9. pp. 12-30.
- Barreto, M.A. y Romagnoli, V. 2007. "Programa de mejoramiento barrial de Argentina (Promeba): ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?". En E. Ortecho, P. Peyloubet y L. de Salvo (comp.) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: construcción y participación del conocimiento*. Pp. 2017-238. Bs.As.: Nobuko.
- Berger, M. 2016. Afectados ambientales. Hacia una conceptualización en el contexto de luchas por el reconocimiento. *Debates en Sociología*, (42), 31-53.
- Bitonte, M. E. 2005. Etnometodología e interacción. Perspectivas para el abordaje de la argumentación. *Vigencia de la argumentación*. Bs.As.: Proyecto. En www.catedras.fsoc.uba.ar/delcoto/textos/Etnometodo.doc. 91-105
- Boito, E.; Cervio, A.L. y Espoz Dalmaso, M.B. 2009. "La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las "Ciudades-Barrios", Boletín Onteiken Nº 7 Mayo 2009.
- Brandán Zehnder, M. G. 2015. Jóvenes e inclusión laboral. Las construcciones sobre el trabajo, la juventud y el mercado desde el Estado. Un análisis a partir del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJM YMT). Córdoba:CEA-UNC.
- Bustelo, M., & Lombardo, E. 2007. ¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de 'marcos interpretativos' en España y en Europa. *Políticas de igualdad en España y en Europa*, 11-35.
- Carné, M. 2016. Las villas de emergencia y sus viviendas en las racionalidades políticas de las autoridades socialistas del Departamento Ejecutivo Municipal de Rosario (1989-2007). *Cuaderno urbano*, 21.
- Cisterna, C. 2012. Representaciones espaciales en la producción habitacional estatal. Programa "Nuevos Barrios. Mi Casa, Mi Vida", Argentina. En *Bitácora urbano\territorial*; Vol. 21, núm. 2.
- Ciuffolini, A. y De la Vega, C. 2009. "Un escándalo democratizador: la ciudadanía de las luchas sociales", www.llanocordoba.com.ar
- Ciuffolini, M. A. 2008. En el llano todo quema: movimientos y luchas urbanas y campesinas en la Córdoba de hoy. Córdoba: EDUCC.
- Ciuffolini, M. A. 2017. La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en

- orden a su superación. *Studia Politicae*, (40), 85-101. Córdoba: EDUCC.
- Ciuffolini, M.A. 2010. Resistencias. Luchas sociales urbanas en Córdoba, pos 2001. Córdoba: EDUCC.
- Ciuffolini, M.A. 2011. Resistencias. Luchas sociales urbanas y campesinas en Córdoba post-2001. Córdoba: EDUCC.
- Ciuffolini, M.A. y Hernández, J. 2017. "Una lectura posible de las políticas públicas. Decisiones teóricas, empíricas, metodológicas y epistemológicas para su análisis". En *Revista Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, N° 39. Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación (GREHCCO). Universidad de Sevilla, España. ISSN digital 1988-5733.
<https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/68884>
- Ciuffolini, M.A. y Núñez, A.(Comp.). 2011. Política y territorialidad en tres ciudades argentinas. Bs. As.: El Colectivo.
- Cort, P. 2011. Taking the Copenhagen process apart. Critical readings of european vocational education and training policy. PHD dissertation. The Danish School of Education Aarhus University.
http://pure.au.dk/portal/files/43939819/Taking_the_Copenhagen_Process_Apart_Pia_Cort.pdf.
- Coulomb, R. 2012. Las políticas habitacionales de los Estados latinoamericanos. Seminario Taller Internacional Teorías sobre la Ciudad Contemporánea en América Latina.
- Dagnino, E. 2006. Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa. *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, 387-409.
- de la Vega, C. 2010. Política habitacional y ciudadanía: el programa "Mi casa, mi vida" en la ciudad de Córdoba, Argentina.
- De la Vega, C. 2010. Política habitacional y ciudadanía: el programa "Mi Casa, Mi Vida" en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista Encrucijada Americana*, (1), 70-97
- De la Vega, C. y Hernández, J. 2011. "Mi casa, la emergencia; mi vida, en emergencia. El escenario del programa "Mi casa, mi vida". En Ciuffolini, M.A. y Núñez, A. (Comp.), *Política y territorialidad en 3 ciudades argentinas*. Bs. As.: El Colectivo.
- Elorza, A. L. 2007. "Programa "Mi Casa, Mi Vida": ¿una propuesta efectiva de promoción del derecho a la ciudad y la vivienda?"
- Falú, A. 2002. *Ciudades para varones y mujeres*. CICSA. Córdoba.
- Falú, A. 2008. *Violencias y discriminaciones en el espacio urbano. Mujer: contra la violencia, por los derechos humanos, sine loco*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Falú, A., Morey, P., y Rainero, L. 2002. Ciudad y vida cotidiana: asimetrías en el uso del tiempo y del espacio (No. 711.5: 31)
- Fernández Wagner, R. 2007. "Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina". En E. Ortecho, P. Peyloubet y L. de Salvo (comp.) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: construcción y participación del conocimiento*. Pp. 35-46. Bs. As.: Nobuko.
- Ferrero, M. M. y Gallego, A. 2013. (In) versiones de ciudad. *Contrapunto*, (3), 77-90.
- Ferrero, M. y Job, S. 2011. "Mi Casa, Mi Vida: para la seguridad de ellos". En P. Scarponetti y A. Ciuffolini (Comp.), *Ojos que no ven corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: Un estudio sobre los barrios de Córdoba* (pp. 156-179). Bs. As.: Nobuko.
- Foucault, M. 1984. La ética del cuidado de uno mismo como práctica de la libertad. *Hermenéutica del sujeto*, 107.
- Foucault, M. 1988. El sujeto y el poder. *Revista mexicana de sociología*, 50(3), 3-20

- Foucault, M. 2002. *Las palabras y las cosas*. Bs.As.: SXXI.
- Foucault, M. 2007. *Seguridad, territorio, población*. Bs.As.: FCE.
- Fridman, D. 2008. La creación de los consumidores en la última dictadura argentina. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (14), 71-92.
- Gago, V. 2014. *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Bs. As.: Tinta Limón.
- Giavedoni, J. G. 2011. Gobierno, pobreza y energía La construcción del sujeto-carenciado en la tarifa social de la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe. *Entramados y Perspectivas*, (1), 37-59.
- Glaser, B., y Strauss, A. 1967. *El desarrollo de la teoría fundada*. Chicago, EEUU: Aldine.
- Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Barcelona: Akal
- Henao, J. D. A. 2017. La nueva economía verde y la vieja mercantilización de la naturaleza. *Ecología política*, (53), 12-16
- Kornblit, A. L. 2007. *Metodologías cualitativas: modelos y procedimientos de análisis*. Bs.As.: Biblos.
- Lado, S. I., y Olivera, A. B. (2014). *Biopolítica habitacional. Una mirada sociológica a los sujetos como blancos de los servicios habitacionales*. Lavboratorio, (23).
- LOPEZ, J. F. S. 2014. Tijuana merece estar curada. *Intervenciones socioculturales del gobierno y la sociedad frente a la crisis de inseguridad 2006-2012*.
- López-Rodríguez, S. 2017. Políticas públicas y producción de espacios de vulnerabilidad. la construcción de la mujer-madre en el discurso político en España. *Revista Española De Ciencia Política*, (44), 97-120. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1953099031?accountid=14529>
- Miller, P., & Rose, N. 2008. *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Polity.
- Mongin, O. 2006. *La condición urbana. La ciudad a la hora de la Mundialización*. Bs. As.: Paidós.
- Montoya Flórez, O. L. 2006. *Enseñanzas del proceso de erradicación de asentamientos marginales en Córdoba, Argentina*.
- Murillo, S. 2006. Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Departamento de Política y Sociedad.
- Murillo, S. 2011. Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal. *Entramados y perspectivas*, (1), 91-108.
- Ortiz Casillas, S. O. 2015. *El enfoque de gubernamentalidad para el estudio de la política pública*.
- Rodriguez, M. y Taborda, A. 2009. *Análisis de Políticas públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991-2007*. Córdoba: Brujas.
- Saccucci, E. 2017a. Análisis del programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba y São Paulo. *Territorios*, (37), 157-177. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4830>
- Saccucci, E. 2017b. Estudio de las dimensiones de la precariedad en cinco conflictos de la ciudad de Córdoba. *En Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 26(4), 111-130.
- Scarponetti, P. y Ciuffolini, M. A. (2011). *Ojos que no ven, corazón que no siente*. Bs. As.: Nobuko.
- Scarponetti, P., y Reina, Z. G. 2015. Quieren que me vaya del centro Apuntes para una discusión sobre renovación urbana, política pública y derechos sociales. *Studia Politicæ*, (29), 25-54. Córdoba: EDUCC.
- Soldano, D. 2008. *Vivir en Territorios Desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005) en* <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/o4solda.pdf>

- Ugalde, S. C. V. 2016. La política de Economía Popular y Solidaria en Ecuador. Una visión de su gubernamentalidad. *Otra Economía*, 10(18), 77-90
- Valles, M. S. 2000. Técnicas cualitativas de investigación social. España: Síntesis.
- Vega Ugalde, S. C. 2017. La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales.
- Vilas, C. M. 1998. América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza. UNAM.
- Wagner, R. F. 2004. La Construcción y Deconstrucción Histórica de lo Social en el Acceso a los Bienes y Servicios del Hábitat. *Revista INVI*, 19(50).
- Waquant, L. 2007. Los condenados de la ciudad. Guetos, Estado y periferia. Bs. As.: Siglo XXI.

Sobre la autora/ About the author

Integrante del Colectivo de Investigación El Llano en Llamas, Córdoba, Argentina. Estudiante del Doctorado en Derechos Humanos – Universidad de Deusto; y del Doctorado en Ciencia Política – Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Beca Cátedra UNESCO-UD. Investigadora Universidad Católica de Córdoba.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org


Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional: o índice institucional do governo municipal aberto nas principais cidades do Brasil

Ponencia ganadora.

Premio GIGAPP Jóvenes Investigadores Joan Prats 2018. Mención área administración pública


Ferreira Dias, Thiago

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

 tfdpe82@gmail.com

Rodrigues Garcia, Anna Beatriz

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

 bbiagarcia2@gmail.com

Camilo, Nathália Lara Fagundes Souza

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

 nathalialfsc@gmail.com

Documento recibido: 14 mayo 2018

Aprobado para publicación: 15 enero 2019

Resumo

Esta investigación analiza la implementación del Gobierno Abierto en las principales ciudades brasileñas, a la luz de la Ley de Acceso a la Información y la perspectiva teórica del Gobierno Abierto. Luego, utilizándose enfoques y técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, la presente investigación de carácter descriptivo y exploratorio, intenta analizar la etapa actual de implementación del gobierno abierto en las 2 mayores ciudades de cada Estado del Brasil, así con el total de 52 ciudades cuya finalidad fue hacer la medición del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM-Brasil) que pueda apuntar el estado de la presencia del paradigma del gobierno abierto en modo institucional en los gobiernos subnacionales (Dias y Oliveira, 2016; Dias, Garcia y Camilo, 2017). Con los datos del índice hecho correlaciones con otros datos socioeconómicos, apuntar el rendimiento de los gobiernos locales y con esto subsidiar las reflexiones sobre los avances, límites y desafíos puestos en el tema Gobierno Abierto subnacionales en Brasil. Los primeros datos apuntan que las dimensiones de colaboración y participación son muy deficitarias, que necesitan mayor atención por los gobernantes, principalmente en la región Norte del Brasil. Ya la transparencia ocurre con mayores mecanismos ya que hay leyes que obligan los municipios en cumplir algunos requisitos de transparencia activa, pero no cumple plenamente las obligaciones de la ley de acceso a la información. En final, es posible apuntar relaciones de los mejores IIGAM-Brasil están asociadas a mejores Índice de Desarrollo Humano y con mayor inserción digital de la población. Señala que el desarrollo de los municipios a través del fortalecimiento de la educación, salud y economía tiene un impacto en la eliminación de las restricciones a las opciones y oportunidades para ejercer una acción racional, con el fin de ampliar las libertades, políticas, económicas y sociales (Sen, 2000) tiene contribución a mejoría de la acción y interacción ciudadana, a través de mecanismos de participación y colaboración.

Palavras chave

Accountability, Governo Aberto, Índice Institucional, Governo Local, Brasil

Abstract

Using qualitative and quantitative research approaches and techniques, the present investigation of a descriptive and exploratory nature, tries to analyze the current stage of implementation of open government in the 2 largest cities of each State of Brazil, thus with the total of 52 cities whose purpose was to measure the Institutional Index of Municipal Open Government (IIGAM-Brazil) that could indicate the state of the presence of the paradigm of open government in institutional mode in subnational governments (Dias and Oliveira, 2016; Dias, Garcia and Camilo, 2017). With the data of the index made correlations with other socioeconomic data, to point out the performance of the local governments and with this to subsidize the reflections on the advances, limits and challenges posed in the theme of Open Government subnationals in Brazil. The first data analysis point out that the dimensions of collaboration and participation are very deficient, which need greater attention by the government, mainly in the Northern region of Brazil. Transparency already occurs with several mechanisms, since there are laws that oblige municipalities to meet certain requirements of active transparency, but it does not fully comply with the law of the law on access to public information. It is possible to identify the best IIGAM-Brazil records convergent with better Human Development Index and with greater digital insertion of the population. Main findings also note that the development of municipalities through the strengthening of education, health and economy has an impact on the elimination of restrictions on options and opportunities to exercise rational action, in order to expand political, economic and social freedom (Sen, 2000).

Keywords

Accountability, Open government, Institutional index, Local governments

Introdução

Desde o final da década de 1970 no mundo, e precisamente no Brasil a partir da década de 1990, as Administrações Públicas – nacionais e locais – vem empreendendo mudanças quanto as suas práticas nas interações entre Estado e Sociedade, em especial, com a incorporação do *accountability* democrático e da participação cidadão. Estas mudanças emergem dentre vários fatores que perpassam desde a visão sociocêntrica da Administração Pública (Keinert, 2000), no qual o sentido de ação pública vai além da intervenção estatal de modo exclusiva, partindo da ideia de que há produção pública que emergem da sociedade (desenho, implementação ou avaliação da política pública).

Bem como, uma visão que objetiva aperfeiçoar a entrega de valor público das Administrações Públicas, principalmente com os questionamentos empreendidos a partir do fim da década de 1990 sobre o tamanho da “máquina pública” e sua carga tributária em paralelo com a pouca entrega de serviços públicos de qualidade. De modo que, novas práticas institucionais começam a ser implementadas com intuito inicial de trazer eficiência e economicidade as ações públicas, que convencionou no Brasil como Gerencialismo (Bresser-Pereira, 1996), e num segundo momento abrindo o olhar para ampliar com o fortalecimento da relação interacional entre Estado e Sociedade para alavancar o desempenho da “máquina pública”, e consequente melhoria entrega de serviços público (Osborne, 2006), movimento denominado de Nova Governança Pública.

Dentre as ações de interação incluem uma diversidade, desde mecanismos de transparência e controle social (uns mais autônomos e dinâmicos) até espaços e construções de políticas públicas coprodução (Ostrom, 1996, Pestoff, 2006) institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis.

Neste contexto há demanda pela ampliação das ações de dados abertos, transparência, participação e colaboração cidadã junto aos governos locais com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida nos municípios, ente mais próximo à população. De modo que, o tema Governo Aberto emerge neste contexto e congrega várias ideias coordenadas em discursos e consolidadas teórica e empiricamente com um objetivo em comum que é a preocupação acerca da legitimidade democrática via interação associada à busca pela melhoria no desempenho da Administração Pública. Ressalvando que só se obtém êxito no desenvolvimento do modelo aberto como forma de gestão a partir do momento que o gestor público encara a participação cidadão como positivo à Administração Pública, e tal fato implica em cessão, distribuição, delegação e compartilhamento de poder com os cidadãos (Calderón e Lorenzó, 2010).

Estas ações emergem no âmbito da visão sociocêntrica do Estado no qual fundamentase na insurgência de novos arranjos institucionais no qual o público não deve ser entendido como monopólio de ação único e exclusivo do Estado, mas pode ser compartilhado com organização para além do estado. Desta forma, a sociedade civil ganha reconhecimento como ator importante na redefinição do espaço público.

Desta forma, há uma pressão para que os governos abram as “caixas pretas” e compartilhem informações públicas e possibilite que os cidadãos possam analisá-las para melhor intervenção no espaço público. O cidadão passa a ser compreendido não apenas como um mero cliente, mas sim um ator social revestido de direitos políticos e sociais e que deve ser coprodutor das ações públicas. Assim, avançamos além das ferramentas de governo eletrônico para defesa do Governo Aberto que Calderón e Lorenzó (2010, p. 31) afirma ser uma proposta que “pretende realizar a governança democrática por meio de corresponsabilidade social na concepção e na implementação de políticas públicas”.

No Brasil as ações públicas de fomento ao Governo Aberto incluem uma diversidade de mecanismos de transparência e controle social, desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis, entre elas as do Plano Plurianual - PPA, das Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Orçamento Anual - LOA, da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) (Schommer, Dahmer e Spaniol, 2014).

No âmbito da União já temos um relativo avanço nas ações do Governo Aberto, em especial a partir da Parceria para Governo Aberto (OGP), e a partir dessas atividades foi criado o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) através do decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA). Todavia, todo arcabouço legal e as ações públicas efetuadas no plano de União tem efeitos na adequação nas práticas de gestão dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo em que os municípios têm carência quanto à capacidade institucional, capacidade financeira dependente da União e déficit de capacidade técnica dos seus recursos humanos, trata-se do ente mais próximo da população e por sua vez o que recebe a maior cobrança pela eficiência, eficácia e efetividade no trato da coisa pública (Hernández-Bonivento; Gandur; Najles, 2014).

Com base na carência de indicadores que reflita amplitude do conceito de Governo Aberto para além do olhar unidimensional da Transparência, elaborou-se então o Índice Institucional de Governo Aberto Municipal – IIGAM-Brasil (Dias e Oliveira, 2016), no qual os critérios de avaliação são distribuídos nas três dimensões bases – Transparência, Participação e Colaboração – oferecendo, em consequência, um panorama integral e institucional da prática de Governo Aberto e suas relações com indicadores socioeconômicos das localidades.

No presente artigo será analisado os processos e resultados acerca da aplicação do Índice Institucional de Governo Aberto nas principais cidades brasileiras, bem como correlacionar indicadores socioeconômicos com o IIGAM-Brasil dos municípios estudados para verificar se o desempenho do Governo Aberto tem relação com estas variáveis. Ao longo do artigo serão abordadas as bases teóricas que fundamentam o estudo, iniciando pela Nova Governança Pública e Accountability e finalizando com o Governo Aberto e suas dimensões.

Nova Governança Pública: novas bases de accountability e o Governo Aberto

A Nova Governança Pública, filosofia de Estado que fundamenta o Paradigma do Governo Aberto, ganha relevância acadêmica a partir da década de 1990, sendo guiada pelas teorias sociológicas e de redes. Segundo Pierre e Peters (2000) a Governança Pública tenha sido impulsionada pela Nova Gestão Pública, uma vez que compartilham preceitos comuns, e pelo desejo de "formas genéricas de controle social" (Pierre e Peters, 2000). Em contrapartida, Osborne (2006) afirma que a Nova Gestão Pública nada mais é do que uma fase de transição para a Governança, no qual há ampliação nas mudanças da atuação do Estado, como o fortalecimento da interação com a sociedade.

A Governança pode ser entendida como modo de gestão democrático, em razão que pressupõe uma mudança no papel do Estado, tornando-o o agente coordenador de uma rede interorganizacional de cooperação entre o mesmo, o setor privado e a sociedade civil, na qual a boa interação visa a elaboração e implementação das políticas públicas e a entrega do serviço público. O cidadão passa a ser percebido como parceiro e componente ativo do processo, potencializando dessa forma os relacionamentos institucionais através de uma relação de confiança e de contratos relacionais (Fontes Filho, 2014).

Pondera-se que a Governança é adaptativo às realidades locais, não devendo ser tratado como um padrão a ser reproduzido em todo e qualquer cenário. Acrescenta-se que para uma efetiva aplicabilidade é imprescindível uma comunicação transparente e clara entre o Estado e os demais agentes. Neste sentido, manifesta-se a importância das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) aliada à atuação estatal, possibilitando assim que o controle passe de uma função burocrática para uma democrática, motivando a sociedade a participar da atividade política e a exercer um papel fiscalizador.

Ressalta-se que a criação de redes de governança respalda-se na coprodução, levando a uma quebra na centralização e hierarquização do poder e, conseqüentemente, o controle passa a ser qualificado como horizontal, ao contrário dos modelos anteriores no qual a accountability era verticalizada, seguindo o fluxo agente-principal. Em conformidade com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), accountability se caracteriza como a prestação de contas e a publicidade das ações do governo alinhadas aos mecanismos institucionais de controle da administração pública, podendo gerar incentivos ou sanções, a depender das ações dos agentes públicos. Os autores Pinho e Sacramento (2009) afirmam que a motivação para surgimento da accountability ocorre a partir da pressuposição da existência do poder, e a mesma nasceu com objetivo de controlá-lo.

Neste contexto, O'Donnell (1991) adota um caráter bidimensional para visão de accountability, e defende que a depender da posição dos atores que participam do processo, admite-se as dimensões verticais ou horizontais. Para a orientação vertical, a relação de controle ocorre de um agente para um principal. E na direção horizontal, o controle acontece entre os poderes, configurando o movimento denominado de *Checks and balances*. E presume assim, uma ação entre iguais, diferentemente da dimensão vertical, isto, por entender que accountability acontece a partir de uma responsabilidade assumida, tem-se que o compromisso pactuado pode se manifestar de dois modos: objetivo e subjetivo.

A responsabilidade se enquadra no perfil objetivo, segundo Campos (1990), quando assumida para com o outro, portanto, implica na obrigação externa a si. Em oposição a responsabilidade na vertente subjetiva e conforme Pinho e Sacramento (2009), esse comprometimento ocorre a partir da cobrança interior do indivíduo de prestar contas a alguém. Desta forma, torna-se algo agregado ao ser, sendo consequência do seu caráter e cultura. Essa responsabilidade implica no termo definido por Oszlak (2003), como *responsabilidadidad*, ou seja, o ato voluntário de responder.

No contexto de accountability, o pressuposto de responsabilidade assumida resulta ainda, na responsabilização dos atores, essa sendo estabelecida por Oszlak (2003, p. 1), como "uma relação onde um sujeito é submetido por outro a um processo que exige pontualidade na prestação de contas", o mesmo justifica que "isso ocorre em função do compromisso e das obrigações assumidas ao exercer cargo de gestão".

A responsabilização se torna possível, por existir o procedimento denominado *Answerability*, que concordante a Pinho e Sacramento (2009, p. 1349), é "a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos". Por meio dessas ações, o agente público pode ser premiado ou punido. Quando ocorre punição, configura-se a situação a partir da capacidade de *Enforcement*, ou seja, "a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos" Pinho e Sacramento (2009, p. 1349).

Aliada às concepções de Governança e Accountability advinda de um contexto crônico de descrença social, o Estado, a fim de recuperar a confiança da população e fortalecimento das ações públicas estratégicas emerge a visão do Governo Aberto. Conforme Ramírez-Alujas (2012), essa proposta de postura de ação de governo se propõem a responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de governança, e, assim, se tornar uma forma de integração da administração pública com o cenário pluralista atual.

De modo que, o Governo Aberto trata-se de propor nova postura da Administração Pública na qual preza a transparência e acesso a informação como direitos humanos, possibilidade de reutilização da informação do setor público (dados abertos), contribuir para o fortalecimento da participação cidadão e favorecimento a geração de espaços colaborativos para cocriação e coprodução de valor público Ramírez-Alujas (2012).

O movimento em prol do Governo Aberto obteve impulso por meio da reunião de oito países (Estados Unidos, Brasil, México, África do Sul, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido), os quais instituíram um pacto para propagar práticas de abertura no governo. Gera-se, então, a Aliança para Governo Aberto-AGA (*Open Government Partnership-OGP*) ainda no início do século XXI.

Segundo Mendieta (2012), a AGA baseia-se em quatro princípios, a saber: melhorar a disponibilidade das informações a respeito das atividades do governo para todos os cidadãos; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações e o favorecimento do acesso a novas tecnologias que facilitem a abertura e a prestação de contas.

Dentre os países precursores destacam-se o Brasil e os Estados Unidos, por empreender iniciativas geradoras de transformações. Os Estados Unidos, por meio do memorando sobre Transparência e Governo Aberto, de 21 de janeiro de 2009, afirma que o uso da tecnologia pode promover uma maior transparência das ações do governo, gerando a ampliação da participação e colaboração por parte da sociedade civil e dos atores privados (Ramírez-Alujas, 2012).

Atribuem-se, então, que a transparência, a participação e a colaboração são os três pilares que sustentam a proposta de Governo Aberto. Concebendo conceituações, tem-se que a Transparência contempla a abertura dos dados por parte da Administração Pública, não apenas para prestar contas fiscal e das ações públicas, como também possibilitar acessibilidade desses dados públicos e areutilização dos mesmos (dados abertos). Segundo Mendieta (2012) na transparência temos quanto a iniciativa de forma ativa, isto é tudo disposto em sítio eletrônico sem obstáculos de acesso à população, e de forma passiva, na qual o cidadão ou instituição solicita os dados a Administração Pública. Também podemos denominar quanto a disponibilidade de conteúdo, a primeira é a opaca, isto é, quando a Administração Pública abre os dados para dar visibilidade ao Governo, mas estes dados estão dispersos e de difícil compreensão ou reutilização, de modo que pouco contribui para o controle e sanção cidadã. Já a clara trata-se da disponibilização de dados necessários, reutilizáveis, compatíveis e que seja possível gerar informações que possibilite o controle cidadão (Mendieta, 2012).

A participação caracteriza-se como a ação de interação desenvolvida pela sociedade civil para com a gestão pública. Segundo Arnstein (1969), a participação cidadão é a redistribuição de poder que permite ao cidadão serem agentes ativos nas decisões sobre as ações públicas, em especial, as políticas sociais desenvolvidas pelas Administração Pública, isto é, indo para além da participação eleitoral, que ocorre de modo pontual.

E a colaboração, que segundo a Escala de Participação Arnstein (1969), representa o maior nível maturação da participação, visto que o controle decisório se dá de forma a envolver vários atores - o setor privado e o público- no desenho, implementação e/ou avaliação das ações públicas, de modo a buscar construir melhores soluções para os problemas públicos complexos. Nesta conceituação, segundo Brandsen e Honingh (2016) os cidadãos deixam de ser apenas usuário/clientes do serviço público, tendo papel protagonista na solução de problemas que impactam a coletividade, de modo a trazer maior valor público as ações.

Diante da compreensão das nuances do Governo Aberto e os avanços em termo legais e administrativos na realidade brasileira, desde a Constituição Federal (1988), no art.5 §14º, associada ao art. 19, § 3º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), garantiu ao cidadão brasileiro o direito de acesso à informação, por defender que todos possuem garantia à liberdade de expressão e de informação acessível, perpassando pelos instrumentos de transparência e responsabilização fiscal – a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação) – compreende-se que o Brasil caminha de forma significativa para o desenvolvimento dos princípios do Governo Aberto e exerce uma postura de mudança efetiva.

Neste contexto também inicia uma busca por meios para mensurar o desempenho na transição para o Governo Aberto, de modo que, emergem alguns índices para acompanhamento, como os desenvolvidos pela Controladoria-geral da União, do Ministério Público e da Fundação Getúlio Vargas.

A Escala Brasil Transparente (2015), índice desenvolvido pela CGU e citado anteriormente, elege como objetivo a avaliação do grau de efetivação dos dispositivos da LAI. O enfoque dado às análises ocorre por meio da transparência passiva, sendo essa representante de 75% no peso total do índice.

Por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) desenvolveu-se o Índice de transparência do Ministério Público, que se dispõe a analisar os níveis de transparência dos municípios brasileiros de acordo com as iniciativas definidas por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) como ativa e passiva. Dando ênfase a transparência ativa, com 75% da representação do índice, o mesmo busca investigar o cumprimento das exigências legais da LAI, além de analisar a realização de “boas práticas” por parte do governo.

Os indicadores existentes são estritamente focados na dimensão transparência, não albergando as dimensões participação e colaboração, componentes fundamentais do paradigma do Governo Aberto. Para tanto, sente-se a necessidade do desenvolvimento de um novo índice, o qual contemple todos os elementos do modelo abordado. Neste artigo apresenta-se como proposta para dirimir essa problemática o Índice Institucional de Governo Aberto Municipal (IIGAM - Brasil) aplicado a 52 cidade brasileiras.

Metodologia

Esta pesquisa partiu inicialmente de uma pesquisa envolvendo a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas. Será realizada uma pesquisa descritiva e exploratória a partir de dados secundários (via sítios eletrônicos dos executivos dos municípios pesquisados) e inferências qualitativas acerca de indicadores socio-econômicos e o IIGAM-Brasil.

Pondero que na primeira etapa foi esboçada uma revisão de literatura acerca da temática associada à uma análise documental e apropriação do IIGAM validado em estudos anteriores (Dias e Oliveira, 2016; Hernández-Boniviento, 2016). Na segunda etapa a partir do levantamento anterior foram levantados e analisados via sítios eletrônicos dos executivos dos principais municípios brasileiros, isto é, as capitais mais a segunda maior cidade do Estado, excetuando o Distrito Federal –DF, o que possibilitou uma amostra de 52 cidades.

A escolha de três dimensões de análises partiu-se do entendimento que levou Bingham e Foxworthy (2012) e outras instituições que trabalham com a conceituação e análise de GA, em que a transparência incentiva e promove a prestação de contas de contas e o controle social da gestão; a participação cidadã legítima a tomada de decisões pública e cria novos espaços para debate, ajuda a proeminência dos atores sociais e melhorar a eficiência do governo, e finalmente, a colaboração põe os cidadãos, instituições e outros atores (até mesmo de outras esferas públicas) na ordem do dia e ação do governo como coprodutores de valor público.

Como todo indicador sintético o IIGAM-Brasil pretende condensar as dimensões com o desejo de medir lotes da realidade prática em uma única medida (Januzzi, 2005), para que preencha as necessidades da comunidade científica, as agências de governo e própria sociedade pela análise do nível de GA de cada município. Abaixo são apresentadas as dimensões da composição do índice, a atribuição de escalas e o número de variáveis e pesos de sistema usado para a construção da ferramenta de pesquisa.

A Dimensão 1 foi desenvolvido para uma escala de 0 a 1, no qual verifica o grau de conformidade com os requisitos da Lei 12.527/2011 (instrumentos de transparência ativo), de modo a observar aspectos como legislação municipal específica para a regulação do acesso à informação e a existência de um jornal oficial para publicação dos atos e decisões do governo. Ao abarcar tantos itens, apresenta vinte de variáveis de diferentes valores numéricos (concedidas em conformidade com a importância para a eficácia dos princípios) e exerce um peso na composição do índice de peso 1,25. É interessante esclarecer que tal peso é atribuído a esta di-

menção de modo menor que a colaboração porque envolve aspectos normativos, apesar de ser a dimensão com mais variáveis.

Já a Dimensão 2 – Participação Cidadã utiliza a mesma escala numérica usada para as outras dimensões. Visa obter o nível em que as pessoas têm espaços institucionais de participação nas decisões para adicionar seus conhecimentos e ideias para a gestão municipal. Quatro variáveis que visa trazer a tona tal dimensão, qual seja, a existência de orçamentos participativos, relatórios de conselhos de políticas públicas e outros mecanismos de controle social (fóruns de discussões, conferências, audiências públicas). Juntos, estes respondem pelo peso 1,25 no IIGAM-Brasil, igual a Dimensão 1.

Por fim, há a Dimensão 3, consistindo de 6 variáveis, que objetivam diagnosticar o uso de plataformas 'ouvidorias municipais, E-Sic e/ou redes sociais que ajudam na interação e comunicação com os cidadãos, bem como a prestação de serviços públicos e a articulação do governo com seus pares, associações, empresas e sociedade como uma forma de aumentar a colaboração no governo. Aqui foi atribuído o peso 1,5, partindo da premissa que a colaboração vai além dos aspectos legais de imposição obrigatória de adoção, de modo que apontam um delineamento da gestão municipal em ampliar os elos de criação de valor público de forma co-produzida.

Quadro 1 - Elementos de Composição do Índice Institucional de Governo Aberto Municipal – IIGAM-Brasil, 2017.

IIGAM-Brasil	DIMENSÕES	ESCALA DE VALOR	N ° DE VARIÁVEIS	COMPOSIÇÃO
	DIMENSÃO 1 – Transparência Ativa(a partir do artigo 8º da Lei 12.527/2011).	0 a 1	20	PESO – 1,25
	DIMENSÃO 2 – ParticipaçãoCidadã	0 a 1	4	PESO – 1,25
	DIMENSÃO 3 – Colaboração Pública	0 a 1	6	PESO – 1,50

Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

As pontuações obtidas pelos municípios estudados são gerados após a coleta nos respectivos sítios eletrônicos, de modo institucional, assim acoplado num índice que visa refletir em um valor numérico, numa escala de 0 a 1, para cada uma das dimensões acima referidas, através das quais vamos saber os resultados geral. A fórmula de cálculo descritos no Quadro 2, explica a composição do IIGAM-Brasil que gerará um ranking dos municípios estudados e posteriormente, cruzamentos com dados socioeconômicos das municipalidades.

Quadro 2 -Fórmula de Cálculo do IIGAM-Brasil, 2017.

$$IIGAM - Brasil = \frac{[(Dimensão 1 * 1,25) + (Dimensão 2 * 1,25) + (Dimensão 3 * 1,5)]}{3}$$

Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

Na terceira fase de posse das informações os quantitativos foram tabulados e tratados com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED), que utiliza a estatística descritiva, apresentando a frequência absolu-

ta e relativa. Segundo Triola (2005) e Field (2009) a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e de variação) para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes, assim nesta análise quantitativa gerou-se o indicador de governo aberto e o devido ranking dos municípios.

Destaca-se que nesta etapa utilizou-se informações municipais de base de dados socioeconômicas já consolidados para que, com os possíveis cruzamentos, se pudesse inferir ou refutar variáveis como o perfil populacional, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), a taxa de analfabetismo, o Produto Interno Bruto – PIB, entre outros, são elementos preditivos para um melhor ou pior desempenho da administração municipal diante da abertura governamental.

Análises e Discussões

Inicialmente, para efeitos desta pesquisa tivemos como unidade de coleta de dados o total de 52 municípios distribuídos nas cinco regiões do Brasil, do qual um foi a capital de cada Estado e adicionado o segundo maior município em termos populacionais de cada Estado (excetuamos o Distrito Federal).

Pondera-se que hegemonicamente estes 52 municípios estudados são governados por homens (92,3%), o total de gestores com média de idade de 52 anos e 94,23% apresenta a escolaridade de curso superior completo ou incompleto. Este panorama das características gerais do perfil dos prefeitos (as) é possível inferir há frágil e baixa presença do gênero feminino a frente dos principais municípios brasileiros, algo que é notório na política brasileira, visto que a baixa representatividade feminina em cargos eletivos no Brasil – 9,9% de participação feminina no parlamento brasileiro e cada 10 prefeitos do país, 9 são homens (PMI, 2017; PMI, 2018) –, e quanto a faixa etária média elevada, visto que no Brasil a lei permite ser prefeito a pessoas que tenham a partir de 21 anos, e o bom nível de escolaridade observado talvez ocorra pelo fato de estarmos focalizando capitais e segunda maior cidade dos Estados brasileiros.

Outro fator que foi observado no ranking do IIGAM-Brasil é que o espectro político difuso associado aos 10 melhores ou piores resultados, de modo que não é possível inferir que o espectro político/ideológico a frente da gestão tenha influencia no cumprimento dos requisitos apresentados pelas três dimensões do IIGAM-Brasil.

De modo geral, a aplicação do IIGAM-Brasil nestes municípios obteve-se o seguinte ranking e respectiva pontuação (0 a 1).

Como primeira impressão, observa-se que dos dez primeiros municípios bem ranqueados – com IIGAM que giram de 0,94 a 0,84 – nove são capitais do seus Estados (a exceção é a Joinville), e 7 municípios são da regiões Sul e Sudeste do Brasil, coincidem com localidades com pujança econômica e melhores IDHs.

Já os 10 municípios que estão nas últimas colocações – com IIGAM que giram de 0,51 a 0,10 – concentram 6 municípios da região Norte, e uma capital, no caso Campo Grande que no ano de 2015 teve noticiado caso de envolvimento de prefeito em corrupção em seu mandato¹.

¹ <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/mstv-2edicao/videos/v/prefeito-de-campo-grande-e-reu-em-processo-por-corrupcao-passiva-e-lavagem-de-dinheiro/4388960/>

Quadro 3 – Ranking IIGAM-Brasil para os Municípios Pesquisados

ORDEM	REGIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	IIGAM
1	SUDESTE	ES	VITÓRIA	0,94
2	SUL	RS	PORTO ALEGRE	0,92
3	SUDESTE	SP	GUARULHOS	0,92
4	NORDESTE	PB	JOÃO PESSOA	0,91
5	SUDESTE	RJ	RIO DE JANEIRO	0,87
6	SUDESTE	MG	BELO HORIZONTE	0,86
7	NORTE	TO	PALMAS	0,85
8	NORDESTE	PE	RECIFE	0,85
9	SUL	SC	JOINVILLE	0,84
10	NORTE	RO	PORTO VELHO	0,84
11	SUL	RS	CAXIAS DO SUL	0,83
12	NORDESTE	BA	FEIRA DE SANTANA	0,82
13	CENTRO-OESTE	MT	CUIABÁ	0,80
14	NORTE	AM	MANAUS	0,80
15	NORDESTE	RN	NATAL	0,78
16	CENTRO-OESTE	GO	APARECIDA DE GOIÂNIA	0,76
17	CENTRO-OESTE	GO	GOIÂNIA	0,76
18	SUDESTE	SP	SÃO PAULO	0,76
19	NORTE	AC	RIO BRANCO	0,74
20	NORDESTE	MA	IMPERATRIZ	0,74
21	NORTE	PA	BELÉM	0,72
22	NORDESTE	PB	CAMPINA GRANDE	0,72
23	SUL	PR	LONDRINA	0,71
24	CENTRO-OESTE	MS	DOURADOS	0,71
25	NORDESTE	BA	SALVADOR	0,70
26	SUL	PR	CURITIBA	0,70
27	NORDESTE	AL	ARAPIRACA	0,69
28	CENTRO-OESTE	MT	VÁRZEA GRANDE	0,69
29	NORDESTE	CE	CAUCAIA	0,67
30	NORDESTE	MA	SÃO LUIS	0,66
31	NORDESTE	AL	MACEIÓ	0,66
32	NORDESTE	CE	FORTALEZA	0,65
33	SUL	SC	FLORIANÓPOLIS	0,65
34	SUDESTE	ES	SERRA	0,65
35	NORDESTE	SE	ARACAJU	0,64
36	NORDESTE	PI	PARNAÍBA	0,60
37	NORDESTE	RN	MOSSORÓ	0,59
38	NORTE	AP	MACAPÁ	0,58
39	NORTE	TO	ARAGUAÍNA	0,57
40	SUDESTE	RJ	SÃO GONÇALO	0,55
41	NORTE	AM	PARINTINS	0,52
42	NORDESTE	PI	TERESINA	0,51
43	NORDESTE	SE	Nª SRA DO SOCORRO	0,51
44	NORTE	RR	BOA VISTA	0,50
45	NORTE	AC	CRUZEIRO DO SUL	0,48
46	NORDESTE	PE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,47
47	CENTRO-OESTE	MS	CAMPO GRANDE	0,47
48	SUDESTE	MG	UBERLÂNDIA	0,47
49	NORTE	RO	JI-PARANÁ	0,45
50	NORTE	AP	SANTANA	0,43
51	NORTE	RR	RORAINÓPOLIS	0,19
52	NORTE	PA	ANANINDEUA	0,10

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

De modo geral, pondera-se que há uma discrepância nas pontuações obtidas pelos municípios, conforme se verifica na Tabela 1 os valores mínimos e máximos, e o desvio padrão do IIGAM-Brasil. Num olhar dimensio-

nal, a dimensão Transparência Ativa é a que apresenta menor discrepância, e conseqüentemente melhores pontuações, fato reforçado pelo Gráfico 1.

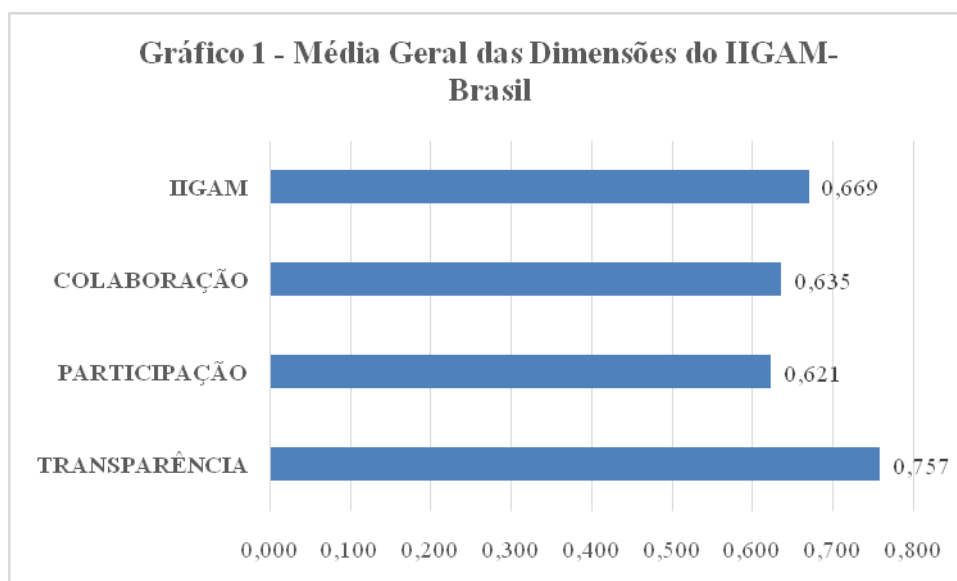
Tal fato pode ser explicada devido ao elemento legal, promulgação e da Lei 12.527/2012 (lei de Acesso a Informação-LAI), e sua conseqüente fiscalização pelos órgãos de controle externo – Tribunais de Conta e Ministérios Público – além do maior controle social de entidades da sociedade civil (como exemplo a ONG Contas Abertas e Transparência Internacional) que acompanha o cumprimento legal da Lei de Acesso a Informação e dão publicidade a situação de cada instituição pública.

Tabela 1 - Estatísticas Descritivas

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Transparência	52	,250	1,010	,75702	,196285
Participação	52	,000	1,000	,62115	,289073
Colaboração	52	,000	,850	,63462	,199211
IIGAM	52	,095	,936	,66866	,174963
N válido (listwise)	52				

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

De modo, que não é surpreendente o cumprimento maior nesta dimensão dada a ideia de reforço negativo, ou seja, das sanções legais e sociais (imagem perante a sociedade) aos gestores públicos que não cumprem tais aspectos institucionais, o que Pinho e Sacramento (2009, p. 1349) trataria como *answerability*, que é “a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos”. Mesmo com tal perspectiva de obrigatoriedade legal de cumprimento da maioria dos itens desta categoria, verifica-se que região Norte apresente uma média bem abaixo das outras regiões do Brasil (Gráfico 2), isto é, uma alta ausência de cumprimento legal da Lei de Acesso a informação.



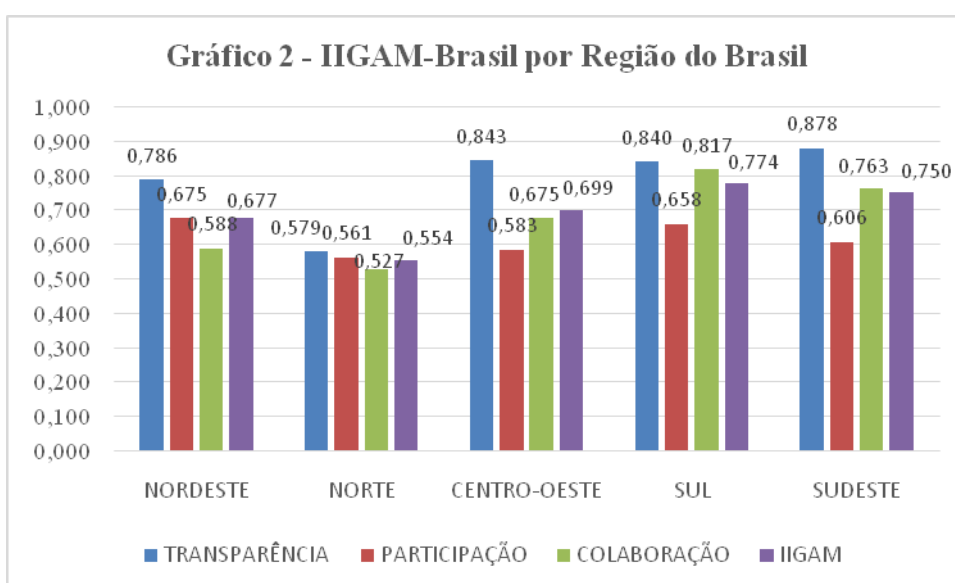
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Já a Dimensão da Participação Cidadã trata-se da que está constatada a menor média (ver Tabela 1 e Gráfico 1). Tal fato denota a pouca apresentação nos sítios eletrônicos dos municípios estudados de dados sobre conselhos e fundos de políticas públicas, bem como a pouca adoção de orçamentos participativos como mecanismo de aproximação dos cidadãos das prioridades e execução orçamentária da localidade.

Ainda é possível reforçar que os indicadores divididos por regiões do Brasil, a região Norte também desponta como menor média (Gráfico 2) para dimensão Participação Cidadã, fato que merece atenção não só dos gestores locais mas também do Governo Nacional, visto que como vivemos num Federalismo e grande parte das políticas são nacionais, porém executadas em âmbito local, este déficit de mecanismos de publicização da participação podem ter efeitos nos resultados das políticas públicas, em especial as políticas sociais (educação, saúde e assistência social).

Na visão de O'Donnell (1991) sobre accountability vertical, a relação de controle ocorre de um agente para um principal, esta dimensão possibilitaria atenuar as relações conflitantes e tornar mais harmoniosa e exitosa tal perspectiva. Assim, ainda há baixa frequência em uso de mecanismos que avancem nesta relação harmoniosa apontada por O'Donnell (1991). A constatação desta dimensão reforça a necessidade dos gestores municipais em promoverem mais ações de publicização de meios que propiciem uma participação mais qualitativa e propositiva dos cidadãos no efetivo controle social.

A terceira dimensão denominada Colaboração Pública obtém desempenho regular, com média de 0,635 (ver Tabela 1 e Gráfico 1), o qual envolve aspectos como utilização de meios que facilitem o acesso a serviços público por meio eletrônico, e a interação via Redes Sociais Digitais (Facebook, Twitter etc.). Nesta dimensão o foco foi privilegiar os municípios que atuam com ações institucionais de estreitamento com a sociedade, isto é, com adoção de ferramentas de interação para além dos elementos obrigatórios previstos na LAI (como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC). Novamente a região Norte agregou menor média 0,527 (Gráfico 2), de modo que, os municípios desta região apresentaram poucos itens da dimensão, assim, pouco propenso a avançaram em instrumentos de interação web 2.0.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Dada esta perspectiva de ir além da legalidade no processo de co-criar e/ou co-produção com outros atores importantes para às ações públicas, que conforme Ramírez-Alujas (2012), cuja finalidade é responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de gestão verticaliza, principalmente nos processos decisórios, de implementação e de avaliação de ações públicas. Por tal fato, e o aspecto diferencial e inovador desta dimensão, optou-se em ter um peso maior para esta dimensão no conjunto da composição do IIGAM-Brasil.

Nesta caracterização geral, pondera-se que a média geral do IIGAM-Brasil é de 0,66, o que é caracterizado como regular, ainda deve-se aprofundar que dimensão Transparência Ativa contribui para a elevação da média já que é a dimensão com melhor resultado dentre as três do modelo, conforme Gráfico 2. Ainda, é válido reforçar de que modo geral os municípios da região Norte do Brasil apresentaram os piores indicadores de média nas três dimensões, fato que merecem atenção de gestores, população e órgãos de controle.

Dando continuidade as análises dos dados desta pesquisa, a partir do Ranking do IIGAM-Brasil far-se-á uso de métodos quantitativo para inter-relacionar com dados socioeconômicos e assim, gerar inferências acerca das possíveis relações entre status de colocação no IIGAM-Brasil e aspectos econômicos, educacionais e de desenvolvimento.

Ampliando a análise na perspectiva de buscar inferir relações entre nota do IIGAM-Brasil e dados socioeconômicos – Renda Per Capita Média (2013), Expectativa de anos de estudo, Estimativa da População (2015), Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$ 1.000, 2013), Produto Interno Bruto per capita (2013), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH - 2010), Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais (2010), Percentual de inserção digital/uso da internet (2016) – obtidos em outras bases de dados nacionais (IBGE, IPEA etc.) para os municípios são possíveis algumas inferências.

Primeiramente, ao gerar as correlações entre os IIGAM-Brasil e as 8 (oito) variáveis devidamente citadas em parágrafo anterior, verifica-se que apenas a variável Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais (2010) apresenta correlação negativa (-0,314), fato que é coerente que quanto maior a perspectiva de escolarização, tende aos cidadãos terem maior poder de discernir no processo de decisão e de intervenção na relação em sociedade e com o ente público. Pondera-se que existência deste fenômeno do analfabetismo fragiliza os grupos sociais no exercício do controle social e construção de uma cultura de accountability numa sociedade, principalmente porque esta parcela da população analfabeta é suscetível ao clientelismo, patrimonialismo e outras práticas (Pinho e Sacramento, 2009).

Todavia, devemos ponderar que das 8 (oito) variáveis apenas 4 (quatro) – Renda Per Capita Média (2013), Produto Interno Bruto per capita (2013), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH - 2010), Percentual de inserção digital/uso da internet (2016) – tiveram significância, e neste deteremos maior atenção nas análises.

Tabela 2 - Correlação entre IIGAM-Brasil e Dados Socioeconômicos

		Renda Per Capita Média	Expectativa de anos de estudo	Estimativa da População 2015	Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$ 1.000) - 2013	Produto Interno Bruto per capita	IDH	Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais	Percentual de inserção digital/uso da internet (%)
II-GAM	Correlação de Pearson	,560**	,239	,246	,227	,514**	,538**	-,314*	,553**
	Sig. (bilateral)	,000	,088	,079	,105	,000	,000	,023	,000
	N	52	52	52	52	52	52	52	52

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral). * . A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Quanto a correlação positiva e moderada de 0,560 para a Renda Per Capita Média (2013) e 0,514 para o Produto Interno Bruto per capita (2013), é possível inferir que este tipo de indicativo denota que município com melhores indicadores em relação ao grau de crescimento econômico apresenta melhor desempenho institucional no IIGAM-Brasil. Este achado traz uma série de desafios para gestores públicos e sociedade, pois há indicativo claro que quanto mais pujança economia melhor o cumprimento dos requisitos institucionais de Transparência Ativa, Participação Cidadã e Colaboração Pública, então fica o dilema: será que os municípios que apresentem baixos indicadores de crescimento econômico tendem a entrar num ciclo vicioso de não cumprimento do IIGAM-Brasil e conseqüentemente mais dificuldade de implementar um modelo de Governança Pública de forma plena??

Outra inferência é que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, 2010), indicador sintético com variáveis econômicas, educacionais e de saúde, assim, mais amplo que desvela a perspectiva de desenvolvimento, apresenta correlação positiva e moderada 0,538. Assim, os municípios que apresentam melhores IIGAM tendem a apresentar melhor IDH, fato importante que revela os efeitos que o desenvolvimento, a partir do olhar das capacidades, amplia o entendimento que a remoção de fontes de privação de liberdades, sejam elas de natureza econômica ou de carência no acesso a serviços básicos e de assistência social propicia o desenvolvimento de uma localidade, território ou nação (Sen, 2000), de modo que coaduna com a perspectiva de melhoria e aperfeiçoamento do na interação Estado e Sociedade, e melhor condução para plenitude do Governo Aberto na prática.

A última variável com significância foi o Percentual de inserção digital/uso da internet com correlação moderada de 0,553, de modo que coaduna que o maior acesso a informação, isto é, quanto maior inserção digital e a internet, mais liberdade de usufruto de informação e mais possibilidades de exercício pleno da cidadania, e corroborando com Mendieta (2012), atende ao princípio de melhorar a disponibilidade das informações a respeito das atividades do governo, um dos princípios estabelecidos pela AGA.

Além de que, o estudo teve foco no aspecto institucional do Governo Aberto a partir dos sítios eletrônicos, assim, maior acesso digital e a internet, possibilita que o cidadão verifique se os portais atendem plenamente as leis e anseios da cidadania quanto ao trato da coisa pública por parte dos agentes público. De modo que, esta variável de acessibilidade é fator de influência num maior ou menor desempenho institucional dos municípios pesquisados.

Por fim, pondera-se que a proposta de mensuração a partir do IIGAM-Brasil revela alguns indícios de avanços quanto à possibilidade de vigilância a mensuração do cumprimento dos dispositivos legais de Transparência

Ativa, a partir da Lei de Acesso a Informação. E que estes avanços nesta dimensão têm forte efeito na composição da nota do IIGAM-Brasil. Ainda foi possível apontar correlações entre o IIGAM-Brasil e variáveis socioeconômicas, em especial com variáveis econômicas, de desenvolvimento e de inserção digital. Todavia, ainda estão um pouco distantes do estágio de consolidação de um Paradigma de Governo Aberto em âmbito municipal.

Considerações finais

Com o intuito de investigar o estágio implementação institucional do paradigma do Governo Aberto em 52 municípios brasileiros, o presente artigo buscou agrupar dados e transformá-los em informações através do IIGAM-Brasil, adotado como instrumento de pesquisa. Propôs-se ainda, a correlacionar fatores socioeconômicos e com as notas do IIGAM-Brasil.

No processo de mineração de dados, tornou-se perceptível o grau de relevância dado a maneira a qual a informação era disposta ao cidadão. Ao passo que alguns municípios carecem de melhorias no nível de acessibilidade informacional oferecido, de modo que proporcionem plenitude de acesso aos dados a todos, independentemente do grau de instrução, garantindo o cumprimento do princípio constitucional da publicidade. Ressalta-se que a Transparência Ativa, analisada de modo desagregado, obteve um bom resultado, e pondera-se que a possibilidade de acesso a informação de forma irrestrita afeta de forma significativa o controle social, todavia, é necessário mais do que somente transparência para o real desenvolvimento, sendo primordial, a acessibilidade da informação para a sociedade de modo global, isto é, de modo compreensível e associado a mecanismos de participação e colaboração, aspectos que deixam a desejar nos resultados da pesquisa.

De modo geral, ressalta-se que os municípios da região Norte do Brasil detêm as menores pontuação, seja no IIGAM-Brasil, ou nas dimensões de modo desagregado, fato que merece atenção dos gestores, cidadãos e órgãos de controle (ministério Público e Controladorias), já que a dimensão Transparência Ativa apresenta variáveis associadas a requisitos legais impostos pela Lei de Acesso a Informação, que infelizmente não estavam sendo cumpridos no momento da pesquisa. E por fim, após as correlações observadas entre IIGAM-Brasil e dados socioeconômicos verificou-se que há uma relação moderada entre melhores notas no IIGAM-Brasil e melhor IDH e a inserção digital da população dos municípios. De modo que, é possível apontar que desenvolvimento dos municípios através do fortalecimento da educação, saúde e economia tem impacto na remoção de restrições nas escolhas e oportunidades de exercer uma ação racional, de modo a ampliar as liberdades – políticas, econômicas e sociais – contribuindo para ação e interação cidadão, via mecanismos de participação e colaboração, nas ações de interesse público. Ressalta-se que a pesquisa buscou promover a consolidação de um mensurado institucional de variáveis associadas a dimensões de Governo Aberto, conforme a literatura, e após gerar um ranking, compreender as dimensões mais frágeis a serem trabalhadas pelos gestores públicos e também mais observados pelos cidadãos e órgãos de controle. Também foram realizadas associações de correlação, porém não se esgotará por aqui. Para próximos estudos serão aprofundados os dados com a utilização da análise de cluster para gerar tipologias de consolidação do Governo Aberto, de acordo com as características apresentadas nas 3 dimensões de análise por parte da amostra dos municípios, assim, delinear uma possível escala de estágio de maturidade dos municípios frente ao IIGAM-Brasil e aos dados socioeconômicos. Além da possibilidade de utilização de outras técnicas quantitativas para aprofundar as análises a respeito das práticas institucionais de Governo Aberto. 📍

Referencias

- Arnstein, Sherry R. 2002. "Uma escada da participação cidadã". Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, 2, p. 4-13.
- Brandsen, Taco; Honingh, Marlies. 2016. "Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. Public". Administration Review, Vol. 76, Iss. 3, pp. 427-435.
- Brasil. 2011. "Lei n. 12.527 que Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 jun. de 2016.
- Brasil. 2009. "Lei Complementar n. 131 que acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- Brasil. 2000. "Lei Complementar n. 101 que Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 jun. de 2016.
- Brasil. 1988. "Constituição da República Federativa do Brasil". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.
- Bresser-Pereira, L. C.. 1996. "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". Revista do Serviço Público, 47, pp. 1-28.
- Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián. 2010. "Open Government". Madri: Editora Algon Editores/MMX.
- Campos, Anna Maria. 1990. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?" Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 24, pp. 30-50.
- CGU. 2016. "Governo Aberto no Brasil (2016)". Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>>. Acesso em: 13 jul 2017
- Dias, Thiago Ferreira; Oliveira, E. F..2016. "Transparencia, participación y colaboración: análisis exploratorio de la propuesta del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal-Brasil". In: Anales del VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid: GIGAPP-IUIOG: 2016.
- Field, Andy. 2009. "Descobrimo a estatística usando o SPSS". São Paulo: Bookman/Artmed.

- Fontes-Filho, Joaquim Rubens. 2014. "Da nova gestão pública à nova governança pública: as novas exigências de profissionalização da função pública". XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov..
- Hernández-Bonivento, José; Gandur, María Paula; Najles, Julián. 2014. "Gobierno Municipal Abierto: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa". Departamento de la Gestión Pública Efectiva, Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos OEA. Washington DC, EEUU.
- Hernández-Bonivento, José A. Hernández. 2016. "Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal: IIGAM CHILE 2016". Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. Disponible en: <http://iichem.uaautonoma.cl/indice-institucional-para-el-gobierno-abierto-iigam-chile-2016/> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2016].
- Keinert, T. M. M.. 2000. "Administração Pública no Brasil: Crises e Mudanças de Paradigmas". São Paulo: Anablume/FAPESP.
- O'Donell, Guillermo. 1991. "Democracia delegativa?" *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, pp. 25-40.
- Osborne, Stephen P..2006. "The new public governance". *Public Management Review*, 8, pp. 377-387.
- Ostrom, Elinor. 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". *WorldDevelopment*, 24, pp. 1073-1087.
- Oszlak, Oscar. 2003. "¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de um estado responsable". In: Anales del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Pacto Internacional de direitos civis e políticos (1966). Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/caju/tratados.pdf>>. Acesso em 13 jul de 2017
- Pestoff, Victor. 2006. "Citizens and co-production of welfare services", *Public Management Review*, 8, pp. 503-519.
- Prado, O; Ribeiro, M. M.; Diniz, E. 2012. "Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro". In: PINHO, J. A. G. (Ed.). . Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: Editora EDUFBA.
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy. 2000. "Governance, politics and the state". New York: St.Martin's Press.
- Pinho, José Antonio Gomes; Sacramento, Ana Rita Silva. 2009. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?" *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43(6): 1343-1368.
- PMI. 2018. Ranking de Presença Feminina no Poder Executivo. Brasília: Projeto Mulheres Inspiradoras. Disponível em: <http://urlmaster.com.br/ctratk/marlene-campos-machado/Ranking-de-Presen%C3%A7a-Feminina-no-Poder-Executivo-2018.pdf> Acesso: 23/07/2018.
- PMI. 2017. Ranking de Presença Feminina no Parlamento. Brasília: Projeto Mulheres Inspiradoras. Disponível em: <http://www.marlenecamposmachado.com.br/documentos/pequisa-presenca-feminina-no-parlamento.pdf> Acesso: 23/07/2018.

Ramírez-Alujas, Álvaro. 2012. "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", Revista Más Poder Local, Nº 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.

Schommer, Paula Chies; Dahmer, Jeferson; Spaniol, Enio Luiz. 2014. "Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial". Administração Pública e Gestão Social, 6(1), jan-mar, pp. 35-47.

Sen, Amartya. 2000. "Desenvolvimento como Liberdade". São Paulo: Companhia das Letras.

Triola, M. F.. 2005. "Introdução à estatística". 9 ed.. Rio de Janeiro: LTC.

Zuccolotto, Robson; Teixeira, Marco Antonio Carvalho; Riccio, Edson Luiz. 2015. "Transparência: reposicionando o debate". Revista Contemporânea de Contabilidade, UFSC, Florianópolis, 12, p.137-158.

Sobre los autores/ About the authors

Thiago Ferreira Dias es Profesor Adjunto de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Actualmente es Vice líder del Grupo de Investigación en Innovación en la Gestión Pública. Anna Beatriz Rodrigues Garcia es estudiante de Grado en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Nathália Lara Fagundes Souza Camilo es estudiante de Grado en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Reseña del libro

Policy Problems and Policy Design

B. Guy Peters. New Horizons in Public Policy. Edward Elgar Publishing. 2018. 192 pp.

Detrás del título del libro *Policy Problems and Policy Design*, del reconocido académico de la Universidad de Pittsburgh Brainard Guy Peters, se renueva el interés académico que durante décadas este autor ha tenido por el diseño de políticas públicas. Este interés comenzó junto a Stephen Linder en los años ochenta, y donde recupera sus escritos y los de sus colegas a la luz de la literatura contemporánea de las políticas públicas, sin dejar de lado a la literatura primigenia del diseño.

Luego de una cuidadosa selección de la literatura, Peters presenta fuertes y claros argumentos acerca del diseño de las políticas, recalcando como tema de investigación y análisis es más que “un vino viejo en nuevas botellas”. Peters proporciona una nueva visión del diseño de políticas públicas a través de una reflexión de los elementos constitutivos del diseño de política.

El texto se construye alrededor de la idea de cómo académicos y hacedores de política pública han tratado de comprender el constructo intelectual y el marco objetivo detrás de una política. Según el autor se ha entendido mediante conceptos como la formulación, innovación, creación y desarrollo, que han tenido como fin el tratar de presentar una solución a un problema público. De ahí, que se considera a los conceptos mencionados como genéricos, presentando al diseño de políticas como una alternativa para observar a la formulación y al proceso de política. Entendiéndolo no solo como un campo de esfuerzo académico, sino también como un medio para mejorar el rendimiento del gobierno, y en palabras del autor, “construir gobernanza”.

En el Capítulo I desarrolla un acercamiento hacia “la lógica del diseño de la política” desde donde se presenta y desacredita las visiones tradicionales, mecanicistas o tecnocráticas del diseño de políticas, por no haber tomado en cuenta el contexto que les rodea. A la par reconoce la complejidad que implica un proceso de diseño, exponiendo un modelo de diseño político, y preguntándose: ¿somos capaces de producir diseños de políticas que pueden abordar problemas sociales de manera efectiva y eficientemente? (Peters 2018). O ¿podemos desarrollar modelos para intervenciones que puedan tener utilidad más allá de un intervalo estrecho de problemas y un rango estrecho de contextos? (Peters 2018).

El Capítulo II avanza hacia “el problema de los problemas de política pública” en donde se plantea la importancia de entender las dinámicas del problema de política de manera general, las cuales arguye no son simples al poderse entender desde distintas ópticas que derivan en diferentes entradas de intervención para la solución de un problema público.

En el Capítulo III el autor, se sumerge en los “Malos, complejos o simplemente difíciles” problemas de políticas públicas, centrándose en la complejidad contemporánea para argumentar que el diseño de políticas en el marco de estos problemas perversos (wicked problems) no debería tener ni la rigidez, ni la certeza que existen en varias políticas, preguntándose: ¿pueden las concepciones más participativas y prospectivas servir para enfrentar a los problemas difíciles, o complejos frente a las posturas más mecanicistas?

Seguidamente, en el capítulo IV se plantea el vínculo entre los problemas de política y sus instrumentos, alegando la existencia de un distanciamiento de las formas mecanicistas del diseño, en medio de una comprensión de un mundo desordenado y complejo que necesita mecanismos de intervención menos definidos. En este contexto, realiza una crítica a la literatura pretérita de la instrumentación al haber puesto gran énfasis en la selección de los instrumentos, pero reconociendo a la vez que esta constituye parte del núcleo del diseño de políticas públicas.

En el capítulo V "Nuevo análisis de política", el autor caracteriza el nuevo diseño, exponiendo su orientación hacia el diseño de sistemas amplios y no hacia objetos específicos, expandiendo al diseño hacia ideas y posibilidades más amplias que las presentadas por las posturas académicas tradicionales. De ahí, que el nuevo diseño prevé criterios como la inestabilidad del medio a intervenir, es ágil, adaptable, proyectado a un largo aliento, con agilidad estratégica, abierto a la participación de una multiplicidad de actores, y está dentro de una concepción explícita del contexto. Cerrando el debate con unas conclusiones que se direccionan hacia el planteamiento de un mejor diseño de política.

Sería difícil recoger todos los argumentos que componen el texto de Peters, así que presentamos las principales ideas que estructuran la lectura. El autor abre el debate realizando una analogía entre el diseño de políticas y otras ciencias del diseño como la ingeniería y la arquitectura, exponiendo como diferencia fundamental el objeto del diseño, y su grado de complejidad. En el segundo caso, el objeto de diseño son las cosas, y en el primero son los humanos, y sus complejos e impredecibles comportamientos, diferenciándose estas dos formas de diseño en que la sociedad no funciona como una máquina que cumple cabalmente con los procesos establecidos por el diseñador como en la ingeniería, y que las personas poseen derechos y opiniones públicas.

De ahí, que el autor menciona que dentro del diseño de políticas los gobiernos pueden privilegiar el uso de símbolos para modificar el comportamiento de las personas a través de incentivos sin la necesidad de utilizar medios coercitivos. Es decir, que el diseño tiene que tomar en cuenta los factores humanos con el fin de crear medios incentivos o desincentivos para lograr grados de conformidad aceptables.

Esta complejidad existente dentro del diseño de política se relaciona con lo político que se presenta en medio de un marco de interacciones entre varios tipos de actores. Interacciones y participación que cuando no se presenta puede devenir en debilidades en la política. Es decir, diseños sumamente tecnocráticos y sofisticados pueden ser aceptados, promovidos y discutidos por los hacedores de política, pero no ser políticamente válidos. En este sentido, se debe considerar en el diseño de políticas valores tales como la equidad, justicia, democracia y la igualdad. El diseño de política se constituye como un instrumento para que la democracia funcione efectivamente, en donde el diseño no es el resultado de una situación parsimoniosa, sino que implica conflicto de varias fuentes, en especial de las diferencias existentes entre paradigmas de políticas.

Así surge la importancia dentro del diseño de la construcción del problema de política, el cual responde a una construcción multi actoral. A lo largo del texto, el profesor Peters hace un acercamiento a los estilos de diseño exponiendo: por un lado, un estilo ideológico, el cual parte de las metas ideológicas de un régimen, o en palabras del académico desde compromisos de los profesionales hacia diseños particulares de política.

Por otro lado, se exhibe el diseño político, el cual es similar en características al anteriormente descrito con la diferencia que se presenta en un marco de conflicto con actores contendientes. El otro tipo de diseño es el diseño por transferencia, el cual surge a partir de las experiencias de los diversos niveles de gobiernos existentes a lo largo del mundo, que pueden ser usadas por los hacedores de política para configurar nuevos diseños

de mayor calidad, teniendo en cuenta la importancia del contexto en el que la política funcionará o del cual se la extrae.

Conjuntamente a los estilos de diseño mencionados anteriormente, se presenta el diseño por innovación, el cual es difícil de encontrar debido a que los diseños pueden hallarse tomando modelos o ideas de otro contexto aplicándolas a su medio. Siendo el último estilo de diseño el accidental y experimental, lo cual según Peters puede parecer un oxímoron, sin embargo, puede suceder que accidentalmente un gobierno adopte un diseño de política efectivo. Al mismo tiempo, el profesor explora la existencia de políticas que no se configuran a partir del proceso de diseño, sosteniendo que vale la pena preguntarse hasta qué punto una política responde a un diseño consiente, al existir procesos relacionados con la dependencia del sendero, la rutina o la transferencia de diseños.

Uno de los puntos centrales del texto es el señalamiento y desarrollo del modelo de diseño político el cual el autor realiza a partir de su trabajo y el de Stephen Linder (1984, 1989). Planteando cuatro componentes fundamentales del diseño de política: 1. Causalidad, 2. Instrumentación, 3. Evaluación, y 4. Intervención. Elementos que se presentan dentro de una combinación de paradigmas de políticas, los cuales dan una guía e incluso una manera particular de comprender el problema de la política.

El primer componente constitutivo del diseño hace referencia a la comprensión de la causa del problema, resaltándose que el problema puede ser el resultado de un proceso complejo y multicausal lo cual constituye una complicada tarea para el diseñador. Siendo muy importante la identificación correcta del problema debido a que de no hacerlo se pueden llegar a tratar sus síntomas y no la causa misma. El segundo punto, lo constituyen la selección de los instrumentos para poder afrontar el problema de política. Respecto a esto en parte del libro, Peters desarrolla el cómo la literatura ha venido presentando diversas formas de catalogación de los instrumentos de política, realizando una crítica a este tipo de literatura mencionando que presenta un enfoque estrecho para entender el diseño y los problemas de política.

Admitiendo a la vez la valía que tienen este tipo de constructos, dándole un espacio especial a esta temática en el cuarto capítulo del texto en donde rompe con la idea mecanicista del diseño de política planteando el vínculo entre el problema y los instrumentos tomando en cuenta varios factores olvidados en otros estudios. Presenta varias taxonomías de los instrumentos, entre las cuales destaca el modelo de Christopher Hood (1983), o nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización (NATO), que exhibe los medios constitutivos de una política a través de los cuales el gobierno puede intervenir en la economía y la sociedad (Peters 2018). Observando esta taxonomía como una de las formas más completas de abordar a los instrumentos, y de verificar cómo estos afectan a la sociedad. Al respecto señala, que cada instrumento posee su propia economía política, y que las nuevas visiones de diseño tienen que ver con mucho más que la simple selección de los instrumentos. En un marco, en donde la mayoría de los instrumentos tendrían carácter híbrido, siendo dependientes de varios mecanismos. Destacando que este tipo de literatura ha buscado un algoritmo o una piedra filosofal que posibilite una correcta selección de instrumentos, sin haberlo conseguido por la alta complejidad que encierra esta tarea.

En esta misma línea de ideas, el tercer criterio que compone el diseño según Peters es la evaluación, en dónde se busca observar ¿cuáles son los valores políticos y sociales que se encuentran detrás de las políticas? El cuarto componente es el modelo de intervención, el cual presenta los instrumentos de intervención, junto a la propia estructura de implementación (Peters 2018).

A la crítica de la literatura del diseño de la política se suman las consideraciones temporales limitadas dentro del diseño, así como a la noción de tabla rasa dentro del diseño. Es decir, el no tomar en cuenta la preexistencia de diseños pasados, propiciándose una falta de integración del diseño antiguo con el nuevo lo cual complicaría la implementación del nuevo diseño. Igualmente, se expone la importancia del contexto en el diseño, ya que un diseño de política responde a un medio específico, el cual no sería funcional en otro debido al marco social, ideológico, económico, político, e institucional diferente. Respecto a este último marco, Peters expone que pensar en el diseño de políticas implica tomar en cuenta a las instituciones formales e informales ya que son las que marcan la estructura y el funcionamiento de la política.

Conjuntamente a lo expuesto, el autor da un gran énfasis al problema político dentro del diseño presentando cuatro enfoques desde donde se ha venido entendiendo o definiendo el problema de la política:

1. Funcionales, observan al problema como categorías funcionales, presentando deficiencias en la definición del problema y el entendimiento del diseño al ser categorías generales que no permiten observar el problema y sus interrelaciones con el sistema.
2. Esquemas de clasificación, se presentan como formas para comprender de mejor manera el problema de política (dicotomías, taxonomías, tipologías).
3. Enmarcado, este enfoque da prioridad a cómo un problema de política es enmarcado, considerando al problema como una construcción política.
4. Estructuración de problemas, la buena estructuración del problema brinda la capacidad de una correcta solución en término de instrumentos, y una mala distribución todo lo contrario. Destaca la existencia de problemas perversos o malvados que no pueden ser bien estructurados (Peters 2018).

Respecto a los problemas malvados, super malvados, y complejos, Peters menciona que no todos los problemas de política son simples. Los problemas malvados, según el autor presentan diez características que son postuladas por Rittel y Webber (1973), y son: Dificiles de definir, no poseen una regla para detenerse, sus soluciones son buenas o malas, no verdaderas o falsas; no existe pruebas inmediatas o soluciones definitivas, las posibles soluciones tienen efectos permanentes, no tienen soluciones posibles o claras, son únicos, pueden ser síntoma de otro problema, hay múltiples explicaciones para la existencia del problema, y el planificador o diseñador no tiene derecho a equivocarse identificándolo (Peters 2018).

Este tipo de problemas se encuentran conectados a redes de otros problemas, de ahí que su abordaje es tan complejo suponiendo un reto para el diseñador. Al tipo de problemas anteriores la contemporaneidad les sumó atributos, surgiendo los problemas súper malvados los cuales se caracterizan por las restricciones del tiempo, en términos de que el problema se acrecienta muy rápidamente de no tomarse acciones.

Otra característica de estos problemas es la no existencia de una autoridad central, o su debilidad para enfrentar este tipo de problemas, y el que los mismos actores causantes del problema lo puedan resolver por sí mismos. Respecto a los problemas complejos, presentan dinámicas internas poco predecibles y poco manejables, a los cuales Peters los caracteriza mediante los criterios de Joachim Funke (1991).

En donde por lo general solo se aprecian los síntomas del problema, la existencia de objetivos múltiples y conflictivos, complejidad situacional, conectividad entre variables, cambios impredecibles, interacciones impredecibles o interacciones lineales, y no lineales, y un tiempo indeterminado. Este tipo de problemas se diferencia de los problemas simples debido a que a pesar de que se configuran de manera similar enfrentan otro nivel

de complejidad entre actores, metas, número de variables, capacidad de los tomadores de decisión, entre otros. Así, problemas malvados y complejos se diferencian por el grado de facilidad de la identificación de la complejidad del problema, el cual es mayor en los problemas malvados (Peters 2018).

Peters recalca cómo este tipo de problemas han proliferado dentro de la literatura, resultando difícil encontrar una correspondencia con la caracterización de problemas malvados y complejos que él establece en el texto a partir de las ideas de Newman y Head, y Rittel Webber principalmente. En este sentido, el autor plantea varias estrategias para enfrentar a este tipo de problemas, siendo algunas: abordar la complejidad con simplicidad, el enfocarse en variables específicas para combatir el problema dentro del universo multivariable, o el abordar la complejidad con complejidad.

Entendiendo que esta complejidad y que el diseño tecnocrático no permite resolver este tipo de problemas Peters plantea un "nuevo" diseño de política, que se fundamenta en la idea de aprender cómo funcionan las cosas antes de imponer una solución, intentando desarrollar diseños innovadores y resistentes al tiempo (Peters 2018). Este nuevo diseño tiende a presentar intervenciones amplias, direccionadas hacia el diseño de sistemas sociales, dejando de lado a las intervenciones más técnicas y limitadas a respuestas particulares a una política específica, se promueve a que el diseñador expanda su marco de intervención teniendo en cuenta un amplio contexto y un entorno del problema cambiante.

Así mismo, se resalta el valor de la ambigüedad en la definición del problema de política, reconociéndose que hasta el más simple problema se encuentra interconectado con varios factores, lo cual plantea un nuevo escenario para abordar estos problemas. Otro de los elementos que discute el nuevo diseño, es su transversalidad en términos que el diseño responda a las interacciones existentes entre diferentes áreas y programas de política, en medio de un marco de coordinación e integración. Se suma a lo anterior la previsión, la cual conlleva una prospectiva de ideas y de la misma política con el fin de tener un diseño de política óptimo.

La interactividad, desempeña un papel importante en términos de que el escritor aboga a que hay que alejarse de soluciones simples y rápidas, y acercarse a procesos deliberativos y más concienzudos que consideran interacciones con otros actores fuera de los límites (o "silos") clásicos que una política pueda tener. La participación, se considera central en el nuevo diseño, pero en términos *downstream*, al permitir este tipo de participación la apertura y la discusión.

El supuesto detrás de lo anterior se situaría en que el buen diseño y las buenas políticas no se limitarían a la participación de las elites (políticas y administrativas) sino que se fortalecerían con la diversidad de participantes (Peters 2018). Otro concepto que se presenta en el nuevo diseño es el lanzamiento, el cual involucra implementar e imponer la nueva política en un sitio en donde ya existe una intervención o acción previa del gobierno, que crean un marco de incertidumbre, de ahí la necesidad de entender minuciosamente el contexto en el que se diseña. Los dos últimos elementos de caracterización del nuevo diseño lo constituyen la agilidad y los enlaces institucionales. El primer elemento refiere a que el diseño de política debe ser ágil en términos de adaptabilidad y flexibilidad frente a un medio cambiante, dinámico o un futuro incierto. El último elemento mencionado implica que el diseño de política incluya enlaces institucionales, presentando a las instituciones como el medio para que el diseño de la política y sus procedimientos funcionen.

Luego de su amplia discusión acerca del diseño de políticas, Peters presenta algunos axiomas del diseño de políticas, que dialogan no solamente con la comunidad académica sino con los hacedores de política:

- Comienza con problemas existentes en la sociedad, los cuales deben ser bien estructurados por los diseñadores, sin ser disuadidos por el nivel de complejidad que estos encierren.
- Debe estar orientado hacia el futuro, afinando muy concienzudamente el marco anticipatorio de la política.
- No debería ser solamente de arriba hacia abajo, se debe permitir la entrada de nuevos actores al proceso de diseño.
- Debe incluir el contexto, hay que poner atención al entorno social, político, y económico en el que se diseña.
- Debe estar vinculado al diseño institucional.
- Las políticas deben ser diseñadas para ser flexibles debido a que los problemas contemporáneos cambian constantemente.
- Buscar la simplicidad y desconfiar de ella, la mejor respuesta es la más simple, pero a la vez se debe desconfiar de la simplicidad.
- Diseñar juntos, hay que tener en cuenta las varias estructuras organizativas, y actores que pueden relacionarse con un problema, coordinación e interacción son las palabras claves.
- Diseñar es político, se deben tomar en cuenta los valores políticos.
- Diseño para la rendición de cuentas, debe existir una mayor preocupación para presentar respuestas a los ciudadanos (Peters 2018: 131-140).

En este sentido, a partir de su propuesta del diseño de las políticas públicas Peters, plantea una relectura del proceso de las políticas entendiéndolo no como una construcción lineal, sino como una construcción dinámica que no responde al ciclo de las políticas públicas.

Implicándolo anterior que existió un planteamiento de un problema público, su agenda, su formulación, y su implementación. A esta relectura se suman nuevas formas de entender los problemas de políticas públicas (el fallo de implementación o su cambio), los cuales se presentan en un marco de subjetividad dentro de todo el diseño de la política.

Esta postura acerca del diseño da un paso más allá que otros aportes como el de Howlett (2011) quien ha direccionado su planteamiento hacia el diseño de programas, y no sobre el propio diseño de políticas. Siendo una de las propuestas centrales del texto que el diseño de política no solamente consiste en la selección del mejor instrumento de política o la búsqueda del algoritmo perfecto que proporcione un diseño a medida cual producto realizado por una máquina, sino que se encuentra dentro de un contexto específico, reconociendo además que el diseño de política es político, siendo el resultado de la disputa de actores, y paradigmas ideológicos.

Además, el diseño generalmente no parte desde cero, criticándose la noción que algunos diseñadores de políticas poseen al creer que la política se origina de una tabula rasa sin tomar en cuenta que la mayor parte de diseños de política constituyen un rediseño. A partir de los cuatro componentes esenciales de diseño propuestos (causalidad, instrumentación, evaluación, e intervención), Peters nos llama a la reflexión a los académicos y los hacedores de política surgiendo algunas preguntas clave respecto a la construcción y estructura del diseño de una política que se pueden exteriorizar en las siguientes incógnitas:

¿Cuál es la causa del problema de política, y cómo se construyó?, ¿qué instrumentos componen la política, en qué contexto se seleccionaron?, ¿cuáles son los valores que se encuentran detrás del diseño de la política?, ¿cuáles han sido los instrumentos de intervención de la política?, y ¿qué estructuras de implementación se diseñaron para llevar a cabo la política? Preguntas que encierran todo un mundo por explorar y que abren el debate del diseño de las políticas públicas desde una perspectiva renovada.

Cerrando el debate, Peters realiza una crítica a las posturas clásicas del diseño de política, desacreditándolas por ser demasiado lineales al poner atención en su mayor parte sobre los instrumentos, dejando el contexto, y el mundo de lo políticodesatendido, al poseer un enfoque estrecho, no tomándose en cuenta el contexto, ni las instituciones.

Proponiendo una renovación del estudio del diseño de la política con el fin de generar mejores diseños adaptados a su contexto, señalando que, a pesar de su crítica a la literatura antigua del diseño de la política, se debe reconocer que sirvió como base para los estudios contemporáneos del diseño. Resaltando la necesidad de pensar en problemas, instrumentos, valores e instituciones centrados en los nuevos problemas que ha traído la actualidad, que constituyen un desafío tanto para académicos como para hacedores de políticas.

A través de los diez tipos ideales propuestos en la sección conclusiva del libro, se llama a la reflexión acerca de algunos puntos claves en el diseño, tomando como base a partir de la cual orbitan los nueve puntos restantes al problema de la política, desde el cual se llama a que el diseño sea prospectivo, proponiéndose que el diseñador tenga en cuenta periodos de tiempo suficientes en donde se prevea la evolución del problema de política con el fin de ofrecer soluciones perdurables. En esta misma consonancia, Peters destaca que un buen diseño es construido políticamente, y desde abajo fuera de la lógica tecnocrática que impide visibilizar el fondo, y el contexto de los problemas de política, destacando que los problemas de políticas de la contemporaneidad ya no se pueden responder mediante intenciones firmes, o rígidas debiéndose volcar el diseño más bien hacia la flexibilidad y adaptabilidad para enfrentar la complejidad de los problemas de política actuales.

Finalmente, el autor expone que el diseño de política debe ser simple, pero que a la vez debemos desconfiar de esa simplicidad, al implicar esta última sus propias trampas, en el sentido, que un diseño de política demasiado simple no puede ser capaz de enfrentar problemas complejos que se encuentren estructurados por distintos componentes que interactúan entre sí; siendo el punto final de los axiomas propuestos la rendición de cuentas hacia los políticos y la sociedad, poniendo en consideración que la antigua tecnocracia no ponía atención a la rendición de cuentas la cual considera un baluarte de los sistemas democráticos. 🗣️

Víctor Antonio Peláez

Arquitecto, Máster en Estudios Urbanos, y estudiante del Doctorado en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador

Referencias

Howlett, Michael. 2010. Designing Public Policies. Principles and instruments. Routledge

Peters B. Guy 2018. Policy problems and policy design. Edward Elgar Publishing.

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515