

ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

ISSN 2550-6641
e-ISSN 2661-6513

Gestión del conocimiento aplicado: transformación digital
y comunidades de prácticas

Ingrid Weingärtner Reis y Artieres Estevão Romeiro

Reflexiones sobre el contexto del futuro del emprendedor
en estudiantes universitarios en un ambiente COVID-19

Julia Samperio Casco y Francisco Navarrete-Báez

Calidad de servicio interno sobre la satisfacción laboral:
un análisis de su influencia en empresas manufactureras

Josué Astudillo y Milton F. Barragán-Landy

Participación ciudadana: un nuevo paradigma en la gestión pública

Orlando Hernández Cruz y Harold Hütt Herrera

Situación del gobierno electrónico en países latinoamericanos
adheridos a la OCDE: México, Colombia y Chile

José Romero-Puente

Gobernanza en México (1996-2020) con base en los índices eficacia
del gobierno y calidad regulatoria

Jaime Torres Fragoso

La asociatividad en el reciclaje como estrategia de desarrollo sostenible

Edisson Cajamarca, Geovanna Alvarado y Juan Vázquez

Efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional del Ecuador
durante el período 2019-2020

Karen Quilli-Granda y Diego García-Vélez

15

enero-junio
de 2024

ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

Es una publicación semestral del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que recoge trabajos académicos resultantes de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia, que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros. Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional, y su propósito es cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento en el área de la gestión, visto desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria.

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

© Corporación Editora Nacional

ISSN 2550-6641 e-ISSN 2661-6513

Enero-junio de 2024 • Número 15

Director: Wilson Araque Jaramillo.

Editora: Genoveva Espinoza-Santeli.

Coordinadores del número: Roberto Hidalgo-Flor (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador) y Julio Alvarado (FLACSO Argentina).

Comité editorial

Andrés Abad, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

Marcia Almeida, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Fernando Espinoza, Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Guayaquil, Ecuador.

Eulalia Flor, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Santiago García, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

Mariana Lima Bandeira, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Fernando López, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Efraín Naranjo, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

Jairo Rivera, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

Francisco Salgado, Universidad del Azuay. Cuenca, Ecuador.

Catalina Lucía Alberto, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Susan Appe, University at Albany. Albany, Estados Unidos.

Natividad Araque Hontangas, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

Enrique Bianchi, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Rosalía Castillo, Universidad Anáhuac Mayab. Yucatán, México.

Edgar Gálvez Albarracín, Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Andrés García, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Domingo García, Universidad Politécnica de Cartagena. Cartagena, España.

María Messina, Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

Duvan Ramírez, Universidad de Manizales. Manizales, Colombia.

Joaquim Rubens Fontes, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Río de Janeiro, Brasil.

Rodrigo Varela, Universidad ICESI. Cali, Colombia.

Asistente editorial: *Paúl Paredes Y.* Supervisión editorial: *Jorge Ortega.* Diagramación: *Grace Sigüenza.* Corrección: *Gabriela Cañas.* Cubierta: *Edwin Navarrete.* Impresión: *Marka Digital, Av. 12 de Octubre N21-247 y Carrión, Quito.*

Para la selección de artículos se utiliza el sistema de doble ciego (*peer review*), que respeta el anonimato de los dictaminadores y el colaborador. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores, quienes han declarado la originalidad de sus textos. Se permite la reproducción si se cita la fuente. La revista se reserva el derecho de distribución de contenidos.

Estudios de la Gestión aparece en los siguientes índices: *Redalyc*, *DIALNET*, *Catálogo 2.0 de Latindex*, *DOAJ*, *ERIH PLUS*, *EuroPub*, *ROAD*, *REDIB*, *CLASE*, *Biblat*, *Dimensions*, *BASE*, y es miembro de *RRAAE*, *LatinREV* (*Red Latinoamericana de Revistas*), *DARDO*, *MIAR*, *Sherpa/Romeo*, *PROQUEST* y *Aura*.

Contenido

Presentación , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
Tema central	
Gestión del conocimiento aplicado: transformación digital y comunidades de prácticas <i>Ingrid Weingartner Reis y Artieres Estevão Romeiro</i>	9
Reflexiones sobre el contexto del futuro del emprendedor en estudiantes universitarios en un ambiente COVID-19 <i>Julia Samperio Casco y Francisco Navarrete-Báez</i>	29
Calidad de servicio interno sobre la satisfacción laboral: un análisis de su influencia en empresas manufactureras <i>Josué Astudillo y Milton F. Barragán-Landy</i>	55
Participación ciudadana: un nuevo paradigma en la gestión pública <i>Orlando Hernández Cruz y Harold Hütt Herrera</i>	79
Situación del gobierno electrónico en países latinoamericanos adheridos a la OCDE: México, Colombia y Chile <i>José Romero-Puente</i>	101
Gobernanza en México (1996-2020) con base en los índices eficacia del gobierno y calidad regulatoria <i>Jaime Torres Fragoso</i>	123
Estudios	
La asociatividad en el reciclaje como estrategia de desarrollo sostenible <i>Edisson Cajamarca, Geovanna Alvarado y Juan Vázquez</i>	149
Efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional del Ecuador durante el periodo 2019-2020 <i>Karen Quilli-Granda y Diego García-Vélez</i>	173
Punto de vista	
La gestión del conocimiento en proyectos de apoyo al desarrollo socioeconómico <i>Roberto Hidalgo-Flor y Rita Mera-López</i>	193
Entrevista	
Gestión del conocimiento e innovación en instituciones y empresas ecuatorianas, entrevista a Antonio Franco <i>Roberto Hidalgo-Flor</i>	202
Observatorio de la PyME y actividades académicas	209
Reseña	213

Content

Presentation, Wilson Araque Jaramillo	5
Focus	
Applied Knowledge Management: Digital Transformation and Communities of Practice <i>Ingrid Weingärtner Reis and Artieres Estevão Romeiro</i>	9
Thoughts on the Context of the Future of the Entrepreneur in University Student in the Context of COVID-19 <i>Julia Samperio Casco and Francisco Navarrete-Báez</i>	29
Internal Service Quality on Job Satisfaction: An Analysis of Influence on Manufacturing Companies <i>Josué Astudillo and Milton F. Barragán-Landy</i>	55
Citizen Participation: A New Paradigm for Public Management <i>Orlando Hernández Cruz and Harold Hütt Herrera</i>	79
E-government Situation in Latin American OECD Countries: Mexico, Colombia and Chile <i>José Romero-Puente</i>	101
Governance in Mexico (1996-2020) Based on Government Effectiveness and Regulatory Quality Indexes <i>Jaime Torres Fragoso</i>	123
Studies	
Associativity in Recycling as a Sustainable Development Strategy <i>Edisson Cajamarca, Geovanna Alvarado and Juan Vázquez</i>	149
Effects of COVID-19 on Multi-Dimensional Poverty in Ecuador During the 2019-2020 Period <i>Karen Quilli-Granda and Diego García-Vélez</i>	173
Point of View	
Knowledge Management in Projects to Support Socioeconomic Development <i>Roberto Hidalgo-Flor and Rita Mera-López</i>	193
Interview	
Knowledge Management and Innovation in Ecuadorian Institutions and Companies, Interview with Antonio Franco <i>Roberto Hidalgo-Flor</i>	202
PyME Observatory and Academic Activities	209
Reviews	213

Conteúdo

Presentação , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
Tema central	
Gestão aplicada do conhecimento: transformação digital e comunidades de práticas <i>Ingrid Weingärtner Reis e Artieres Estevão Romeiro</i>	9
Considerações do contexto do futuro do empreendedor em estudantes universitários no ambiente do COVID-19 <i>Julia Samperio Casco e Francisco Navarrete-Báez</i>	29
Qualidade do serviço interno sob a satisfação profissional: uma análise da influência em uma empresa fabricante <i>Josué Astudillo e Milton F. Barragán-Landy</i>	55
Participação da cidadania: um novo paradigma na gestão pública <i>Orlando Hernández Cruz e Harold Hütt Herrera</i>	79
Situação do governo eletrônico em países latino-americanos aderidos à OCDE: México, Colômbia e Chile <i>José Romero-Puente</i>	101
Governança em México (1996-2020) baseada nos índices de eficácia do governo e a qualidade regulatória <i>Jaime Torres Fragoso</i>	123
Estudios	
A associatividade na reciclagem como estratégia de desenvolvimento sustentável <i>Edisson Cajamarca, Geovanna Alvarado e Juan Vázquez</i>	149
Efeitos do COVID-19 sob a pobreza multidimensional de Equador durante o período 2019-2020 <i>Karen Quilli-Granda e Diego García-Vélez</i>	173
Ponto de vista	
Gestão do conhecimento em projetos de apoio ao desenvolvimento socioeconômico <i>Roberto Hidalgo-Flor e Rita Mera-López</i>	193
Entrevista	
Gestão do Conhecimento e Inovação em Instituições e Empresas Equatorianas, entrevista com Antonio Franco <i>Roberto Hidalgo-Flor</i>	202
Observatório da PyME	209
Resenhas	213

Presentación

La revista *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión creado, a partir de 2015, desde el Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), con el propósito de incentivar a que investigadores ecuatorianos y de otros países de la región y del mundo puedan dar a conocer los avances investigativos que vienen generando en el campo de los estudios administrativos focalizados al ámbito de la empresa privada, las organizaciones públicas, las organizaciones promotoras del desarrollo y cualquier otra forma de espacio organizacional que ha sido creado por el ser humano como facilitador de su convivencia en sociedad.

Su funcionamiento está respaldado en un equipo de docentes-investigadores de universidades ecuatorianas e internacionales, para que integren el Comité Editorial y Comité Internacional, los cuales tienen como función principal, por un lado, garantizar la calidad del proceso de selección, evaluación y publicación de los artículos investigativos que han sido presentados por académicos de diferentes disciplinas científicas interesados en estudiar la problemática que gira alrededor de la administración. Por otro lado, los comités mencionados desempeñan un rol clave al contribuir a la consolidación de los nexos de contacto global requeridos para cumplir con el enfoque y alcance que exige una revista de carácter internacional enfocada a los estudios de la gestión.

Esta revista también se alinea con los fines sobre los cuales opera el posdoctorado en Administración, Política y Sociedad; el doctorado en Administración y la maestría en Estudios Organizacionales que, desde la UASB-E, buscan incentivar la investigación en administración que, luego, sea socializada —en interacción con investigadores de otras universidades y centros de investigación del Ecuador y del mundo— a través de espacios como este, el de la revista *Estudios de la Gestión*. En la misma línea están los talleres y grupos de investigación que, dentro del Área Académica de Gestión de la UASB-E, se han ido creando para fortalecer la capacidad investigativa y de publicación interdisciplinaria de sus miembros.

Como características generales que dan soporte a la publicación de esta revista se deben resaltar: la frecuencia es semestral, la fecha de convocatoria para la presentación de artículos se define en función del tema central que, para este número 15, se enfoca a la “Gestión del conocimiento”; la revisión de los trabajos investigativos se

realiza con la participación de pares académicos ciegos; el medio de difusión es físico y digital; está abierta a la publicación de trabajos de investigadores del Ecuador y de otros países de la región y del mundo.

En este número 15 hay que destacar la presentación de artículos que, sobre la base del tema central, permiten tener una comprensión de la importancia y, sobre todo, la incidencia que tiene el impulso de estrategias, tácticas y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo de la gestión del conocimiento desde los territorios locales, en donde los actores que los integran juegan un rol clave al momento de interactuar con lo que se realiza desde el espacio nacional. En esa interacción, se debe relieves como fundamental el trabajo articulado que, como un deber ser, deberían llevar a cabo quienes están al frente del gobierno central y de los gobiernos locales de los países.

Los artículos presentados en este número, acertadamente, abordan temas sobre gobierno electrónico, la relación entre asociatividad y desarrollo sostenible, la comprensión del futuro de quienes emprenden, la incidencia del COVID-19, la gestión del conocimiento y la transformación digital, la relación entre calidad del servicio la satisfacción de los trabajadores, la relación entre eficacia y regulación gubernamental y la participación ciudadana en medio del nuevo paradigma de la gestión pública.

En lo que tiene que ver con la indexación en bases reconocidas internacionalmente, la revista *Estudios de la Gestión* actualmente está registrada en: *DIALNET*, *Catálogo 2.0 de Latindex*, *DOAJ*, *ERIH PLUS*, *EuroPub*, *ROAD*, *REDIB*, *CLASE*, *Biblat* y *Dimensions*, y es miembro de *LatinREV* (*Red Latinoamericana de Revistas*), *DARDO*, *MIAR*, *Sherpa/Romeo*, *RRAAE* y *Aura*. Esto le convierte en un canal idóneo y reconocido para difundir —como momento clave de los procesos de investigación— el conocimiento que, desde distintas realidades, va consolidando la ciencia de la administración como ese espacio en donde, sobre la base del estudio científico, se vaya comprendiendo la interacción de los seres humanos con los demás recursos físicos y financieros que, sobre la base de una combinación sistémica interna y externa, buscan crear una situación de bienestar que beneficie a todos.

Wilson Araque Jaramillo
Director
Estudios de la Gestión

Tema central

GESTIÓN DEL DESARROLLO
ECONÓMICO LOCAL

Gestión del conocimiento aplicado: transformación digital y comunidades de prácticas

Applied Knowledge Management: Digital Transformation and Communities of Practice

Gestão aplicada do conhecimento: transformação digital e comunidades de práticas

Ingrid Weingärtner Reis

Universidad Técnica Particular de Loja. Loja, Ecuador
iwreis@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-1555-2911>

Artieres Estevão Romeiro

Universidad Técnica Particular de Loja. Loja, Ecuador
aeromeito@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6219-2867>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.1>

Recibido: 14 de octubre de 2022 • Revisado: 17 de diciembre de 2022

Aceptado: 10 de marzo de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

La gestión del conocimiento se consolida como disciplina elemental para mejora e innovación en las organizaciones. El conocimiento, como activo fundamental, debe ser tratado y amplificado para que efectivamente sea diferencial competitivo. El objetivo principal de este estudio es entender si las prácticas de gestión del conocimiento, como la comunidad de práctica, aplicadas en el caso, permitirían una mejora efectiva de los procesos. El diseño metodológico comprendió el estudio de caso interpretativo, basado en 100 procesos de apoyo a la gestión académica y universitaria en la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL). Para aprovechar mejor las nuevas tecnologías implementadas, las mejoras de los procesos se desarrollaron involucrando a equipos y grupos, conformando estructuras similares a las de las comunidades de práctica. Los resultados de este estudio señalan que la organización de grupos basada en procesos dialógicos permitió la creación de nuevos conocimientos que redundaron en la mejora de los procesos en la experiencia del proyecto de transformación digital. Se da una interpretación narrativa profunda a los hechos identificados durante el desarrollo de las actividades de mejora de procesos en un proyecto de transformación digital.

Palabras clave: gestión del conocimiento, comunidades de práctica, transformación digital, mejora de procesos, universidades.

JEL: A12 Relación de la economía con otras disciplinas.

Abstract

Knowledge management was developed as an elementary discipline to improve and innovate in organizations. Knowledge, as a base asset, must be treated and amplified so that it can effectively become a competitive differential. The main objective of this study is to understand whether the applied knowledge practices, such as communities of practice as applied in this case, would allow an effective improvement in processes. The methodological design included an interpretive case study based on 100 support processes to academic and university management at the Private Technical University of Loja (UTPL, as per its acronym in Spanish). In order to better use the new implemented technologies, improvements in processes were developed by having teams and groups involved, creating similar structures to those in communities of practice. The results of this study suggest that group organization based in dialogical processes helped create new knowledge that, in turn, caused improvements in the processes of experience of the digital transformation project. A deep narrative interpretation is provided explaining the facts identified during the development of the process improvement activities in a digital transformation project.

Keywords: knowledge management, communities of practice, digital transformation, process improvement, universities.

JEL: A12 Relation of economics with other disciplines.

Resumo

A gestão do conhecimento se voltou uma disciplina fundamental para a melhoria e inovação das organizações. Conhecimento, como um ativo fundamental, deve se tratar e

acrescentar para chegar a ser um diferencial competitivo. O objetivo principal do estudo é compreender se as práticas de gestão do conhecimento, como as comunidades de práticas do caso, permitiriam uma melhora efetiva dos processos. O desenho metodológico incluiu o estudo de caso interpretativo, baseado em 100 processos de apoio à gestão acadêmica e universitária na Universidade Técnica Particular de Loja (UTPL). Para um melhor aproveitamento das novas tecnologias implementadas, as melhoras dos processos foram feitas com a participação de equipes e grupos, fazendo estruturas similares às das comunidades de prática. Os resultados do estudo apontam ao fato de que a organização de grupos baseada em processos dialógicos permitiu a criação de novos conhecimentos que melhoraram os processos na experiência do projeto de transformação digital. Forneceu-se uma interpretação narrativa profunda aos feitos identificados durante o desenvolvimento das atividades de melhora de processos no projeto de transformação digital.

Palavras chave: gestão de conhecimento, comunidades de prática, transformação digital, melhora de processos, universidades.

JEL: A12 Relação da economia com outras disciplinas.

Introducción

La era de la industria 4.0 y la sociedad 5.0 están remodelando el funcionamiento de las organizaciones y su interacción con las comunidades a las que sirven. La transformación digital ha entrado con énfasis en las últimas décadas, especialmente en el día a día de las empresas. Según Drechsler et al. (2020), la evolución hacia el concepto de transformación digital ha sido algo lento en lo que respecta a las universidades. Sin embargo, con la llegada de la pandemia causada por el COVID-19, la transformación digital ha demostrado ser muy necesaria para las universidades en lo que respecta a la virtualización y digitalización de los procesos principales, incluyendo la relación con los estudiantes y la impartición de clases, incluso en carreras tradicionalmente presenciales.

De acuerdo con Rodríguez-Abitia y Bribiesca-Correa (2021), la transformación digital involucra la implementación de tecnologías digitales en todos los aspectos de las operaciones de una organización, incluidos los procesos de negocio. Siguiendo a los autores antes mencionados, una de las principales maneras por las cuales la transformación digital puede ayudar a mejorar los procesos de una empresa es con la automatización de alguna tarea o de partes complejas de los procesos, lo que resultará en un aumento de tiempo

para que las personas puedan dedicarse a otras actividades que podrían agregar valor a la organización.

Uno de los retos más comunes con los que se encuentran los gestores al momento de realizar la transformación digital, es que las automatizaciones propuestas generan una mejora efectiva en los procesos y, por el contrario, no aceleran aún más los problemas identificados (Coral y Bernury 2022).

En una universidad, los procesos administrativos y académicos son la base para generar los servicios, por lo que surge la necesidad de cambiar los procedimientos y la cultura de trabajo e integrar la tecnología digital, situación que da lugar a la *transformación digital* (Coral y Bernury 2022). La transformación digital implica cambios en la estructura, la estrategia y la tecnología para ayudar a satisfacer las necesidades impuestas por un entorno digital (Drechsler et al. 2020), evidenciando que dicha transformación está intrínsecamente relacionada con una revisión y mejora de los procesos. Para lograr una transformación digital consistente, esta debe apoyarse en la mejora de los procesos que se trabajarán de manera holística y orgánica, considerando e involucrando a diferentes actores dentro de la universidad (Seethamraju y Marjanovic 2009). Es necesario considerar el contexto y la historia, pero también mantener la alineación hacia la estrategia. Por lo tanto, una discusión coherente del proceso tendrá en cuenta a las personas y sus historias, la estrategia y la tecnología necesaria, posible o adecuada.

La diversidad de niveles y perfiles de las personas que participan en la mejora del proceso es fundamental para generar nuevos conocimientos. Este enfoque, aunque complejo, es poderoso para identificar conocimientos importantes que pueden utilizarse y compartirse en toda la universidad. La estrategia guiará la dirección en cada grupo o comunidad de práctica donde se realicen los debates. También guiará la definición de qué y cómo medir para comprender la contribución directa de la mejora de procesos al objetivo institucional.

De hecho, el conocimiento forma parte de cada uno de todos los momentos en que existe la oportunidad de conversar sobre los procesos, estos fortalecen el desarrollo de los saberes individuales (Wenger, McDermott y Snyder 2002; Takeuchi y Nonaka 2009; Bartolacci et al. 2016). Tal discusión funcionará como base para el conocimiento y la comprensión del proceso como tal, pero también como elemento impulsor de su mejora. Esto ocurre

cuando las personas implicadas tienen espacios y visiones diferentes que se complementan en la formulación de nuevos conocimientos.

Normalmente, las empresas aplican metodologías de mejora de procesos prescindiendo de la participación real de las personas; por ejemplo, no tienen en cuenta su bagaje y experiencia en la realización de procesos o actividades (Seethamraju y Marjanovic 2009). Este espacio de conocimiento tácito tiene una importancia capital en el proceso de generación de conocimiento. En la mejora de procesos solo se tiene en cuenta el conocimiento ya formalizado, materializado en documentos o normas internas, pero que no cuentan toda la historia.

La mejora de procesos se ocupa de las actividades que realizan diariamente las personas en todas las empresas. Es una revisión y ajuste del trabajo y de los resultados, orientada desde la estrategia y los propósitos que se quieren alcanzar, está directamente relacionada a la estructura de la empresa, a la manera como se organiza para la realización de su trabajo por medio de la cadena de valor o de la manera como las personas comprenden sus responsabilidades y pueden actuar sobre ellas.

Al realizar el estudio de caso interpretativo, en la universidad base del estudio, sobre la mejora de procesos para la transformación digital, los investigadores identificaron varias acciones aplicadas con base en los conceptos de gestión del conocimiento, como la realización de comunidades de práctica. En la sección de métodos y materiales se presentan los pasos metodológicos que ayudan a entender los procesos colaborativos para el desarrollo del conocimiento que tienen mejores resultados, tanto en la generación de ideas, como en la implementación y mantenimiento de los procesos en cuestión.

Los estudios demuestran que la mejora de procesos, como tal, es un proceso complejo e intensivo en conocimiento, más aún cuando se trata de un proyecto de transformación digital. La mejora de los procesos impulsa la estrategia y debe estar por ella orientada (Melão y Pidd 2000).

El objetivo principal de este estudio es entender si las prácticas de gestión del conocimiento, como la comunidad de práctica, aplicadas en la unidad de estudio, permitirán una mejora efectiva de los procesos. Por tanto, en las siguientes secciones se presentan los fundamentos teóricos que sostienen el desarrollo de la investigación, así como la metodología y herramientas utilizadas, los principales resultados, sus análisis y, finalmente, las conclusiones.

Marco teórico

Comunidades de práctica aplicadas a la mejora de los procesos empresariales

El proceso de negocio es un conjunto de actividades que definen cómo alcanzar los objetivos de la organización y también produce resultados que aportan valor a los clientes, a la mejora de los procesos de negocio y a que la organización sea mejor, más competitiva y exitosa (Melão y Pidd 2000; Seethamraju y Marjanovic 2009; Pratama, Sensuse y Noprisson 2017; Pereira, Silva y Varvakis 2021; Diogo, Kolbe y Dos Santos 2019).

Uno de los objetivos de la gestión de procesos es asegurar un elevado nivel de calidad en sus resultados, colaborando para la mejora continua del desempeño de la empresa. La experiencia organizativa en determinado proceso representa un valor único y puede incluso generar oportunidad para nuevos negocios (Contador et al. 2005; Pereira, Silva y Varvakis 2021).

Según Seethamraju y Marjanovic (2009), dado que cada situación empresarial y cada proceso tienen características únicas, es difícil desarrollar y adaptar una metodología universal común que sea aplicable a todos los contextos. Los autores sugieren que, en lugar de desarrollar una metodología para lograr la mejora de los procesos, las organizaciones se han visto obligadas a identificar las mejores prácticas y adoptarlas a sus situaciones locales. Esto se puede dar por medio de una experiencia de *benchmarking* o por medio de la discusión interna sobre valoración y desempeño de resultados.

Los líderes empresariales están adoptando actualmente el enfoque holístico de la gestión de los procesos que incorpora a las personas, los procesos, los sistemas y la estrategia (Gartner Research 2006). No es algo completamente nuevo, sin embargo, hay la novedad relacionada con la actuación de las personas en la construcción de la mejora de procesos basada, principalmente, en el desarrollo de sus conocimientos. El conocimiento se considera parte integrante del proceso empresarial y no algo que deba gestionarse por separado. Está profundamente arraigado no solo en documentos, modelos o repositorios formales, sino también en las rutinas, procesos y prácticas organizativas (Amarvadi y Lee 2005; Seethamraju y Marjanovic 2009; Pereira, Silva y Varvakis 2021; Diogo, Kolbe y Dos Santos 2019).

De acuerdo con Diogo, Kolbe y Dos Santos (2019), la transformación digital ha promovido cambios en la manera como las organizaciones mejoran y definen sus procesos con uso de nuevas tecnologías. Pero también es posible afirmar que la gestión del conocimiento y sus prácticas son medios para la implementación de la transformación digital, lo que evidencia la relación entre estos elementos.

Los enfoques basados en la gestión del conocimiento pueden ofrecer alternativas para las mejores prácticas aplicadas a la mejora de los procesos empresariales. La investigación en torno a la gestión del conocimiento confirma que las personas desarrollan nuevas prácticas incluso cuando se dedican a procesos empresariales altamente repetitivos y rutinarios (Seetharamaju y Marjanovic 2009; Pereira, Silva y Varvakis 2021). El conocimiento, y especialmente el conocimiento de los procesos, es inseparable de los individuos y sus acciones (Davenport y Short 1990).

Las comunidades de práctica se aplican en la resolución de problemas para el manejo de la información, para fundamentar las tomas de decisiones, pero más que todo, para crear un espacio de diálogo y permitir así el intercambio de conocimientos (Wenger, McDermott y Synder 2002; Davenport 2005).

En este sentido, las comunidades de práctica parecen ser perfectamente aplicables a este contexto, en tanto que pueden considerarse como una de las mejores prácticas para la mejora de los procesos. Es una combinación de experiencia, contexto, interpretación y reflexión, e implica más participación humana que información (Ulbricht y Vanzin 2013).

La teoría de las comunidades de práctica fue desarrollada por Lave y Wegner (1991) a partir de los marcos de la cognición situada y el aprendizaje cognitivo (Brown, Collins y Newman 1989), que eran alternativas a los modelos tradicionales de procesamiento de información de la cognición que a menudo descuidaban las variables sociales. Más tarde, Wegner y Snyder (2000, 139) definieron a las comunidades de práctica como “grupos de personas unidas informalmente por la experiencia y la pasión compartidas en una empresa conjunta”.

Weissenberg y Ebert (2010) afirman que las comunidades de práctica no solo son una herramienta que ayuda a transferir el conocimiento implícito, sino también a desencadenar la innovación, esencial para la mejora de los procesos

empresariales. Según dichos autores, para que una comunidad de práctica sea efectiva, la tarea de la gestión del conocimiento de la organización es asegurar las condiciones adecuadas del entorno para que esto ocurra, como la comunicación clara de las reglas para el intercambio de conocimiento externo, el compromiso de la alta dirección para el intercambio de conocimiento intraorganizacional, y una mezcla de herramientas de información y comunicación.

Metodología

La presente investigación se ha desarrollado como un estudio de caso interpretativo, aplicado a la universidad, en la realización de un proyecto de transformación digital, en que se trabajó con un conjunto importante de procesos y se tuvo la oportunidad de aplicar la lógica de las comunidades de prácticas.

La pregunta de investigación es:

RQ1. ¿Las prácticas de gestión del conocimiento, como la comunidad de práctica, aplicadas en el caso, permiten una mejora efectiva de los procesos?

Para lograr una posible respuesta a esta pregunta, se determinó el estudio de caso interpretativo como método para dar cuenta de la complejidad del desarrollo de las actividades relacionadas con la mejora de procesos, con la aplicación de la discusión colaborativa a través de un modelo similar al de las comunidades de práctica (Yin 2003).

Los estudios interpretativos se caracterizan por la búsqueda de una comprensión subyacente a los hechos presentados. Esperan revelar la complejidad de las relaciones sociales particulares o colectivas que no suelen destacarse en los estudios cuantitativos (Yin 2003). Este tipo de método ayuda a comprender cómo se producen los fenómenos desde una interpretación profunda, apoyada en la experiencia de las personas participantes (Deetz 1996).

Para comprender plenamente la dinámica desarrollada con los grupos de trabajo y la relevancia de las discusiones mantenidas para la mejora de los procesos, se realizaron observaciones durante el desarrollo del proceso en el proyecto y se procedió a la recogida y análisis de documentos.

Por medio de la observación es posible coleccionar datos directamente sobre el objeto de estudio, sin la interferencia de preguntas y respuestas influen-

ciadas por el investigador. Adicionalmente, la observación participativa, caracterizada por la presencia del investigador en las actividades diarias de un grupo, ayuda a identificar patrones y tendencias que pueden ser útiles para comprender el contexto y el comportamiento de las personas en el caso sobre el cual se está desarrollando el estudio (Yin 2003).

Los investigadores tuvieron la oportunidad de participar en diferentes momentos de las discusiones de procesos en los grupos de trabajo como observadores, siguiendo el desarrollo de la metodología y la maduración de las discusiones.

Sin embargo, es importante recalcar que solamente la observación no es suficiente para producir un estudio de caso completo. En el presente artículo se ha utilizado la revisión bibliográfica y el análisis de documentos para coleccionar datos de distintas fuentes y garantizar la validez y confiabilidad de los resultados de la investigación.

Para la observación se adoptaron registros de notas de campos y participación activa (Yin 2003), que consistieron en: realizar el registro de las impresiones y observaciones en notas detalladas, descritas en los mismos documentos del proyecto, y la participación activa en el ambiente social en estudio, donde los investigadores interactuaron con los participantes y se involucraron en las actividades del grupo.

Para el desarrollo del análisis documental, se realizaron los siguientes pasos: 1. identificación de los documentos; 2. recolección y organización de datos (obtener, almacenar, seleccionar, organizar, poner a disposición); 3. obtener permisos, en los casos que fue necesario; 4. lectura, análisis e interpretación; y, 5. análisis cruzado.

En el desarrollo práctico de las actividades de investigación, además de los investigadores, participaron alrededor de 500 personas, siendo un grupo de entre 80 a 100 personas las más directamente implicadas y el otro grupo con participación esporádica o solo en actividades de validación. Los equipos de trabajo se distribuyeron por conjunto de procesos, de acuerdo con la responsabilidad funcional, técnica o de consulta que tenían sobre los procesos. En la tabla 1 se presentan los datos relacionados a la participación de los equipos, de acuerdo con los temas.

Tabla 1
Equipos involucrados para mejora, de acuerdo con los procesos

Alcance/procesos	Equipo funcional	Equipo técnico (analistas de procesos y de negocio)	Participaciones puntuales	Número de procesos
Gestión de relaciones con el cliente (CRM)	3	2	10	12
Registro de personas	3	2	45	6
Admisión y matrícula	3	2	10	14
Administración de la facultad	3	2	10	17
Currículo/mallas y programas	5	2	40	19
Administración del estudiante	4	2	45	11
Finanzas del estudiante	5	3	15	30
Técnicos: migración, integración, nube	20	1	10	–

Elaboración propia.

La mejora de procesos, orientada a la transformación digital, contempla cerca de cien procesos de apoyo a la gestión académica y universitaria, identificados en la estructura de la cadena de valor como procesos centrales. Se tomaron en cuenta procesos desde la definición de carreras de grado y programas de posgrado hasta procesos de atención y relación con los estudiantes y la comunidad.

En la universidad, la estructuración del proyecto de transformación digital se hizo a partir de la constitución de grupos de trabajo. Se identificaron personas con conocimiento, experiencia y visión de la necesidad de mejora, así como personas con distintos perfiles y perspectivas dentro de la misma. Los grupos se organizaron considerando la complementariedad de conocimientos para la mejora de los procesos.

A partir de la identificación de los procesos del sistema integrado de gestión para la administración académica, se determinaron los grupos, siempre compuestos por perfiles de profesores, perfiles de directores, perfiles administrativos y perfiles técnicos. Cada grupo tenía un ámbito delimitado sobre el cual definía una visión de mejora, validada entre pares y luego con las autoridades correspondientes.

La visión completa del proyecto se elaboró sobre la base de un cronograma de implantación de las soluciones tecnológicas y, por tanto, los grupos debían seguir los pasos predeterminados.

En la fase inicial, se realizaron discusiones a nivel conceptual y de mayor abstracción, donde los grupos conocieron las herramientas, el aporte de las mejores prácticas y la posibilidad de aplicar o moldear los procesos según las necesidades de la universidad. Adicionalmente, se crearon los modelos generales para cada grupo de procesos alineados con la visión de mejora.

En la última fase del proyecto, los grupos trabajaron con el desglose del modelo general en procesos o definiciones de configuración del sistema, que luego se probaron y adaptaron según las necesidades.

A lo largo del proyecto, los diálogos se realizaron en diferentes niveles: internamente en un grupo, entre grupos, entre los grupos y las autoridades académicas y administrativas, involucrando a los diferentes actores de los procesos, a las personas de atención a los estudiantes, a los coordinadores de carreras y programas de posgrado, al equipo de los cursos de educación, entre otros.

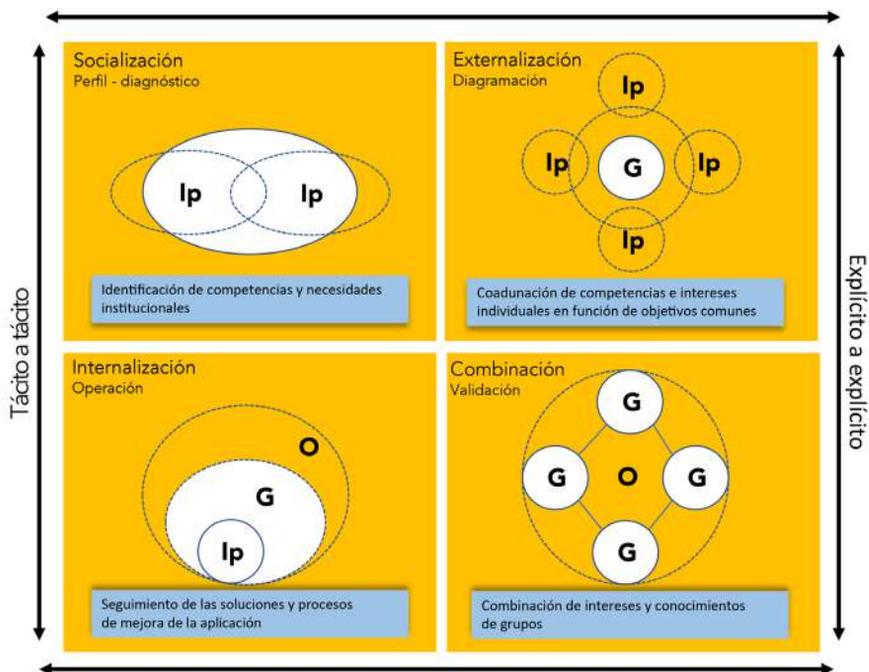
La figura 1 representa la estructura de los diálogos mantenidos entre los diferentes autores durante el proyecto y está basada en el proceso de creación del conocimiento SECI de Takeuchi y Nonaka (2009).

Mantener el diálogo y los niveles de revisión, validación y aprobación funcionó para dar garantía y seguridad a los equipos. Al contar con espacios intencionales de discusión, el proceso de creación de conocimiento fluyó de manera adecuada y oportuna.

El modelo de trabajo adoptado con los grupos se basó en modelos de comunidades de práctica, y utilizó, como base, los procesos básicos de creación de conocimiento.

Para el análisis de datos, se utilizó el método de análisis temático que, de acuerdo con Souza (2019), es un tipo de análisis aplicado a las investigaciones cualitativas. Es más flexible y tiene como finalidad la descripción de datos por medio de temas que los representen de manera adecuada. Lo importante en este tipo de análisis es la decisión sobre los temas que serán considerados, si guardan relación con los objetivos de la investigación.

Figura 1
Equipos involucrados para mejora, de acuerdo con los procesos



Fuente: adaptado de Takeuchi y Nonaka (2009).

En el presente estudio los temas utilizados para la realización de los análisis fueron las prácticas adoptadas de gestión del conocimiento (las comunidades de prácticas) y la gestión de procesos. Se ha utilizado también, aunque en segundo plano, el tema de la transformación digital.

La formación y actuación de los grupos basados en el modelo de comunidad de práctica es el punto central en el desarrollo de esta investigación, para entender cómo el espacio de diálogo creado en el proyecto de implementación de las soluciones tecnológicas ayudó en la generación de conocimiento y la consecuente mejora de los procesos.

Presentación, análisis y discusión de resultados

Esta sección presenta el análisis y los principales resultados encontrados durante la investigación. Se centra en la identificación de los elementos de gestión del conocimiento utilizados durante la mejora de procesos, especialmente en la adopción de la estrategia de comunidades de práctica.

En general, las etapas iniciales de la metodología de procesos consideran apenas la visión del responsable del proceso o de las personas que participan directamente en él. Por lo tanto, se considera el conocimiento explícito, que se formaliza en la organización y sirve para transmitir un cierto nivel de conocimiento a otras personas. Sin embargo, esta dinámica no puede considerar los elementos intangibles del conocimiento, que se pierden durante la formalización o el registro del proceso en su situación actual. Parte de la historia del proceso no se reconoce, porque no hay un espacio adecuado para que las personas con experiencia en el proceso puedan exteriorizar dicho conocimiento.

La dinámica tradicional de la gestión y mejora de procesos no considera el tiempo para el diálogo o la contemplación de los resultados del proceso desde perspectivas distintas a la del propietario o los ejecutores del proceso. La mejora de los procesos se ve, por tanto, como una actividad restrictiva y tecnicista, que no tiene en cuenta la historia y, a menudo, ni siquiera la cultura en la que está completamente sumergida.

De acuerdo con lo identificado durante la ejecución del proyecto, y de acuerdo con las etapas detalladas en la sección anterior, las discusiones de procesos fueron realizadas de manera multidisciplinaria y bastante participativa. Los equipos responsables por cada conjunto de procesos actuaron en un espacio abierto al diálogo y en etapas, iniciando con un modelaje de procesos simple, inicial y, en la medida en que las fases fueron avanzando y en que los equipos ganaban fuerza, las soluciones, las mejoras también maduraron.

Los grupos y las discusiones, constituidas como comunidades de prácticas, fueron, de por sí, un aporte a la lógica de trabajo en el proyecto y en la universidad.

Una vez creados los modelos de procesos, y validados en el uso de las herramientas tecnológicas, los grupos ampliaron las discusiones en dos direcciones. En la primera, se continuó con las validaciones con las autoridades aca-

démicas y administrativas. Este diálogo constante fue necesario para mantener la alineación con la visión inicial de cada paquete de procesos. El objetivo era superar las limitaciones señaladas anteriormente, concretamente sobre la complejidad de la universidad y el número de personas implicadas en cada proceso. En otro sentido, los grupos validaron las propuestas de mejora y los nuevos procesos con las áreas que serían responsables de estos procesos en el futuro.

Esta última etapa fue un momento delicado, porque estaban en juego diferentes intenciones o aspiraciones sobre un determinado conjunto de procesos. El diálogo y las acciones de comunicación y sensibilización fueron fundamentales para apaciguar y alinear las expectativas, aunque en algunos momentos no fue posible alcanzar un punto de negociación común.

Los resultados pueden verse en al menos tres dimensiones. La primera es la implementación de la solución tecnológica dentro del tiempo, costo y calidad determinados en los objetivos del proyecto. La posibilidad de diálogo entre los grupos y la implicación de diferentes perfiles contribuyeron a la adecuada implicación en el cumplimiento de cada actividad para la implantación.

La segunda dimensión está en la amplia discusión que se realiza sobre cada proceso, con la oportunidad de revisión institucional de políticas, reglamentos internos y evaluación de los impactos que representó cada cambio o mejora de proceso. La formalización y generación de documentos institucionales también actuó en el próximo ciclo de generación de conocimiento.

La mejora de los procesos es evidente en el período inicial de la pandemia causada por el COVID-19, que no afectó prácticamente a ninguno de los servicios de apoyo académico. El proyecto entregó sus soluciones y empezó a operar en la universidad en enero de 2020 y, en marzo del mismo año, como es de conocimiento general en el país, las actividades presenciales fueron suspendidas. Sin embargo, ninguno de los procesos académicos se detuvo o presentó un problema para los estudiantes.

La tercera dimensión está relacionada con los resultados institucionales. Entre los objetivos estratégicos de la universidad, uno en especial menciona la implementación de un modelo de inteligencia institucional para la toma de decisiones estratégicas, la optimización de recursos y la gestión del conocimiento para el sostenimiento institucional. Al entregar la implementación de una herramienta tecnológica orientada a la mejora de procesos que se realizó a partir de una discusión institucional amplia y colegiada, se ha entregado

no solamente procesos sino un modelo viable de gestión del conocimiento.

Las discusiones realizadas en los diferentes niveles de grupos durante el proyecto, involucrando los actores directa e indirectamente implicados, fortalecieron el capital intelectual de la institución, incidiendo en el nivel de formación de las personas, de institucionalización de procesos y en la creación de redes de actuación que perduraron hasta el fin del proyecto.

Sin embargo, el punto más relevante de los resultados se identifica en que se ha producido un aumento de la satisfacción en el consumo y uso de la información institucional y de los procesos identificados desde los estudiantes. Los clientes internos también pudieron percibir impactos positivos en la gestión de la información necesaria para la toma de decisiones.

Conclusiones

En esta investigación se realizó un estudio de caso interpretativo. Los investigadores buscaron entender cómo se aplicaron los elementos de la gestión del conocimiento, como las comunidades de práctica, en la discusión de la mejora de los procesos necesarios para el proyecto de transformación digital que ha vivido y vive la universidad base de estudio, y qué impactos resultaron de esta aplicación. Los resultados corroboran que todo espacio donde exista la oportunidad de diálogo y construcción colectiva es, de alguna manera, actividad de gestión del conocimiento (Seethamraju y Marjanovic 2009). Hay una importancia fundamental en la intencionalidad y dirección de estas actividades y espacios. La alta dirección de la universidad tuvo una participación fundamental en la validación de las visiones de los paquetes o módulos de procesos, garantizando la alineación a las estrategias institucionales, y en la participación en los espacios de diálogo.

No se aplicó ninguna metodología específica para la mejora de procesos, y se identifica que la sofisticación de las acciones implementadas radica en su simplicidad, en la creación de espacios dialógicos que involucran diferentes niveles y perfiles. El entendimiento compartido se alcanzó precisamente por la discusión abierta sobre las posibilidades de uso de la herramienta tecnológica y la consideración de los impactos que los cambios podrían provocar en la universidad analizada.

La mejora de los procesos se realizó sobre el conjunto de actividades que cada proceso contempla. Considerando la necesidad de la universidad de tratar de manera sistematizada sus acciones, buscando la agilidad en los resultados a los estudiantes y docentes y, aún, considerando la complejidad de sus operaciones, la transformación digital fue y es parte de las mejoras que se pudieron implementar. Considerando este escenario, la importancia de la lógica de las comunidades de prácticas reside justamente en que las mejoras realizadas no fueron solamente las que contenían las herramientas tecnológicas en utilización e implementación, sino que se buscó dar peso a las necesidades y expectativas de los equipos, de acuerdo con las orientaciones estratégicas institucionales.

La creación de conocimiento inicia con la posibilidad de socialización y exteriorización del conocimiento implícito. Y la discusión en torno a problemas reales y casos prácticos avanza en esta dirección.

El trabajo con diferentes perfiles amplió la perspectiva de cada uno de los involucrados, añadiendo elementos que antes desconocían. La atención no se centró exactamente en el *modus operandi*, si no en los conocimientos que cada participante tenía sobre el tema que se debatía. De esta forma, se ha conseguido una visión de cada conjunto de procesos. Solo así se puede determinar cada proceso. Así, cuando se discutía la forma en que las mallas se registrarían en el sistema para luego ser operados en procesos como la matrícula o el reconocimiento de estudios, se convocó a los directores de carreras de grado y posgrado para que discutieran qué tipos o modelos de carreras estarían diseñando para las próximas generaciones. Desde la perspectiva de la gestión del conocimiento, la discusión colaborativa en las comunidades de práctica o los grupos sirvió para crear un entendimiento socializado, una visión compartida de cómo se diseñarán las carreras y los planes de estudio en los próximos años.

En cada conjunto de procesos, la discusión colaborativa contribuyó a construir nuevas perspectivas para los procesos intensivos en conocimiento de la universidad. Aunque en algunos casos la nueva visión es muy similar a la anterior, la oportunidad de la discusión ayudó a llevar el conocimiento arraigado en los individuos a un nivel de institucionalidad.

Con la participación de un gran número de personas de la universidad, aunque algunos actores en menor intensidad, se buscó desde el inicio de las discusiones que los cambios y los temas fueran familiares para las personas.

La principal conclusión de esta investigación es que la mejora de procesos es más efectiva cuando puede darse de manera dialogada, involucrando varios perfiles e intereses, donde se pueda discutir de manera abierta posibilidades para que los resultados institucionales sean mejores a partir del ajuste en sus procesos. Esto quiere decir que la aplicación de las comunidades de prácticas, como práctica de gestión del conocimiento, es un modelo adherente a metodologías de gestión de procesos. Adicional, se concluye que la transformación digital puede producirse de forma efectiva siempre que exista un debate sobre los procesos institucionales y que este debate, a su vez, se lleve a cabo con elementos básicos de la gestión del conocimiento. La mejora de los procesos es, en sí misma, una acción de gestión del conocimiento. La forma en que se llevan a cabo las discusiones para esta mejora puede amplificar los resultados, lo que se intentó demostrar en este estudio.

Cuando se posibilita una discusión participativa y completa sobre los procesos, esto, por cierto, llevará a una mejora consistente y continua, impactando en los resultados institucionales. Así, además del modelo de mejora de procesos adoptado, el esfuerzo se centró en la identificación de los resultados e impactos que estas mejoras traerían a la universidad.

Lo que las organizaciones hacen todos los días debe estar completamente orientado por su estrategia y buscando alcanzar determinados resultados. Una de las formas de lograr este alineamiento es a través de la creación de espacios de diálogo intencionales y sistematizados, dando la oportunidad de que el conocimiento implícito de cada individuo contribuya a la formación de nuevos conocimientos.

La complejidad de la institución y el macroproyecto de transformación digital, que muchas veces implica ambigüedad de intereses y dificultades en la toma de decisiones, pueden ser señalados como limitaciones al estudio. Otro factor limitante para considerar es el número de personas involucradas en el proyecto: directamente, alrededor de 100 personas, e indirectamente, aproximadamente 400.

Esto significa que, para obtener mejoras en los procesos orientados a la transformación digital, fue necesario contar con la movilización de las personas en torno a un resultado, muchas veces no concreto, pero que orientó el desarrollo del trabajo en los grupos.

No es posible que las limitaciones descritas anteriormente hayan afectado a la validez y fiabilidad del estudio, porque el objetivo no era generalizar, sino identificar la importancia de las discusiones de grupo o comunidades de práctica para la mejora de procesos.

Referencias

- Amarvadi, Chandra, e In Lee. 2005. "The Dimensions of Process Knowledge". *Knowledge and Process Management* 12 (1): 65-76.
- Bartolacci, Chiara, Cristina Cristalli, Daniela Isidori y Federico Niccolini. 2016. "Ba Virtual and Inter-Organizational Evolution: A Case Study From a EU Research Project". *Journal of Knowledge Management* 20 (4): 793-811. 10.1108/JKM-09-2015-0342.
- Brown, John Seely, Allan Collins y Paul Duguid. 1989. "Situated Cognition and the Culture of Learning". *Educational Researcher* 18 (1): 32-42.
- Collins, Allan, John Seely Brown y Susan. E Newman. 1989. "Cognitive Apprenticeship: Teaching the Crafts of Reading, Writing, and Mathematics". En *Knowing, Learning, and Instruction: Essays in Honour of Robert Glasser*, editado por L. B. Resnick, 453-494. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Contador, José Celso, José Osvaldo De Sordi, Bernadete De Lourdes Marinho y Marcius Fabius Henriques de Carvalho. 2005. "Gestão do conhecimento aplicada à gestão por processos: identificação de funcionalidades requeridas às soluções de business process management System (BPMS)". *Rai-Revista de Administração e Inovação* 2 (2): 5-18.
- Coral, Marco, y Augusto Bernury. 2022. "Challenges in the Digital Transformation Process in Higher Education Institutions and Universities". *International Journal of Information Technologies and Systems Approach (IJITSA)* 15 (1): 1-14. 10.4018/IJITSA.290002.
- Davenport, Thomas. 2005. *Thinking for a Living: How to Get Better Performance and Results from Knowledge Workers*. Boston: Harvard Business School Press.
- Davenport, Thomas, y James Short. 1990. "The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign". *Sloan Management Review* 31 (4): 11-27.
- Deetz, Stanley. 1996. "Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy". *Organization Science* 7 (2): 191-207.
- Diogo, Ricardo Alexandre, Armando Kolbe y Neri Dos Santos. 2019. "A transformação digital e a gestão do conhecimento: contribuições para a melhoria de processos produtivos e organizacionais". *P2P & Inovação* 5 (2): 154-175. <https://doi.org/10.21721/p2p.2019v5n2.p154-175>.
- Drechsler, Katharina, Robert Wayne Gregory, Heinz-Theo Wagner y Sanja Tumbas. 2020. "At the Crossroads Between Digital Innovation and Digital Transformation". *Communications of the Association for Information Systems* 47: 521-538. 10.17705/1CAIS.044.

- Freire da Silva, Ivânia, Ricardo Pereira, Bruna Andrade da Silva y Gregorio Varvakis. 2021. “Inovação na gestão de processos: uma revisão integrativa”. *SINGEP 2021- IX SINGEP and 9th CIK Online Conference*, São Paulo. Accedido diciembre de 2021. <https://n9.cl/gow05>.
- Gartner Research. 2006. *Gartner Position on Business Process Management*. Accedido diciembre de 2021. <https://n9.cl/vb955>.
- Lave, Jean, y Etienne Wenger. 1991. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melão, Nuno, y Michael Pidd. 2000. “A Conceptual Framework for Understanding Business Processes and Business Process Modeling”. *Information System Journal* 10 (2): 105-129.
- Pratama, Ardye Amando, Dana Sensuse y Handrie Noprisson. 2017. “A Systematic Literature Review of Business Process Improvement”. *International Conference on Information Technology Systems and Innovation (ICITSI)*. IEEE: 26-31. Accedido enero de 2022. https://www.researchgate.net/publication/322706889_A_systematic_literature_review_of_business_process_improvement.
- Ribas Ulbricht, Vania, y Tarcisio Vanzin. 2013. “Comunidades de prática em ambientes virtuais de ensino e aprendizagem acessíveis”. En *Mídia e educação: novos olhares para aprendizagem sem fronteiras*, editado por Raúl Inácio Busarello Patricia Biegging y Vania Ribas Ulbricht, 72-90. São Paulo: Pimenta Cultural.
- Rodríguez-Abitia, Guillermo, y Graciela Bribiesca-Correa. 2021. “Assessing Digital Transformation in Universities”. *Future Internet* 13 (52): 1-16. <https://doi.org/10.3390/fi13020052>.
- Seethamraju, Ravi, y Oliveira Marjanovic. 2009. “Role of Process Knowledge in Business Process Improvement Methodology: Case Study”. *Business Process Management Journal* 15 (6): 920-936. 10.1108/14637150911003784. <https://n9.cl/apbzc>.
- Souza, Luciana Karine. 2019. “Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a análise temática”. *Arquivos Brasileiros de Psicologia* 71 (2): 51-67. <http://dx.doi.org/10.36482/1809-5267.ARBP2019v71i2p.51-67>.
- Takeuchi, Hiroataka, y Ikujiro Nonaka. 2009. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman.
- Weissenberg, Marion, y Dominik Ebert. 2010. “Stitching Organisation’s Knowledge Together-Communities of Practice as Facilitator for Innovations Inside an Affiliated Group”. En *Innovation through Knowledge Transfer 2010*, editado por Robert James Howlett, 8-23. Berlin: Springer.
- Wenger, Etienne, Richard McDermott y William M. Snyder. 2002. *Cultivating Communities of Practice*. Boston: Harvard Business School.
- Yin, Robert. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Reflexiones sobre el contexto del futuro del emprendedor en estudiantes universitarios en un ambiente COVID-19

*Thoughts on the Context of the Future of the Entrepreneur
in University Student in the Context of COVID-19*

*Considerações do contexto do futuro do empreendedor
em estudantes universitários no ambiente do COVID-19*

Julia Samperio Casco

Universidad del Valle de Atemajac. Guadalajara, México
julia.samperio@univa.mx
<https://orcid.org/0000-0003-3623-8451>

Francisco Navarrete-Báez

Universidad del Valle de Atemajac. Guadalajara, México
francisco.navarrete@univa.mx
<https://orcid.org/0000-0002-0657-9450>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.2>

Recibido: 12 de octubre de 2022 • Revisado: 12 de diciembre de 2022
Aceptado: 2 de marzo de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

Este trabajo tiene como objetivo describir el contexto emprendedor del estudiante universitario en un ambiente de aprendizaje dentro de la pandemia provocada por el COVID-19, así como conocer los patrones de pensamiento emprendedor y sus expectativas. Se aplicó un cuestionario a 662 estudiantes de una clase de emprendimiento que se imparte en pregrado. Los estudiantes se encuentran estudiando el último año y son de distintas disciplinas. El cuestionario está basado en la filosofía educativa del Work-Integrated Learning (WIL), y muestra un análisis general por género, enfocado principalmente en mujeres. Se muestra el contexto actual sobre educación y enseñanza virtual, las tendencias sobre la orientación emprendedora, así como el emprendimiento individual. Los primeros resultados encontrados fueron que la experiencia laboral previa, tal como el tomar riesgos, es primordial para empezar a emprender, siendo este último en las mujeres el mayor obstáculo. Se destacan, además, como aspectos fundamentales para un emprendimiento exitoso, el liderazgo, la persistencia, la responsabilidad y el contar con tecnología para su desarrollo.

Palabras clave: enseñanza del emprendimiento universitario, ambiente virtual, Work-Integrated Learning, COVID-19, orientación emprendedora.

JEL: I21 Análisis de la educación.

Abstract

This study has as its objective to describe the context of entrepreneurship in university students in a learning environment within the COVID-19 pandemic, as well as learning the patterns of entrepreneur thought and its corresponding expectations. A survey was applied on 662 students in an entrepreneurship class at the undergraduate level. The students were on their last year of studies and belonged to various fields of education. The survey was made based on the Work-Integrated Learning (WIL) education philosophy, showing a general analysis by gender, mainly focusing on women. It includes the current context on education and virtual teaching, trends on entrepreneurial guidance, as well as individual entrepreneurship. The first results obtained revealed that previous work experience, as well as taking risks, are essential to start an entrepreneurial activity, with fear to risk being the greater obstacle for women. Some noteworthy aspects for a successful entrepreneurial activity include leadership skills, persistence, responsibility and holding the necessary technology for its progress.

Keywords: university entrepreneurship teaching, virtual environment, Work-Integrated Learning, COVID-19, entrepreneurship guidance.

JEL: I21 Education analysis.

Resumo

Esse trabalho tem o objetivo de descrever o contexto do empreendedor do estudante universitário no ambiente de aprendizagem durante a pandemia provocada pelo COVID-19, além de conhecer os padrões de pensamento empreendedor e as suas expectativas. Um questionário foi aplicado em 662 estudantes de uma aula de empreendedorismo ao nível de estudos de graduação. Os estudantes estavam no último ano dos seus estudos em várias disciplinas. O

questionário foi feito com base em a filosofia educativa do Work Integrated Learning (WIL), mostrando uma análise geral em função do gênero, focando-se principalmente em mulheres. Mostrou-se o contexto atual da educação e ensino virtual, as tendências da orientação de empreendimentos, e o emprendimento individual. Os primeiros resultados mostraram que a experiência laboral previa e o fato de tomar riscos são essenciais para começar um emprendimento, com o temor dos riscos sendo o obstáculo maior nas mulheres. Os pontos fundamentais destacados para um emprendimento exitoso são a liderança, a persistência, a responsabilidade e o fato de dispor com a tecnologia necessária para seu desenvolvimento.

Palavras-chave: ensino de emprendimento universitario, ambiente virtual, Work-Integrated Learning, COVID-19, orientação emprendedora.

JEL: I21 Análise da educação.

Introducción

El proceso de la enseñanza del emprendimiento se ha estudiado intensamente en los últimos años, debido principalmente a dos razones: la primera es que es parte fundamental de la enseñanza a nivel licenciatura (pregrado) como parte de las competencias que necesitan los estudiantes en un mundo de hoy, orientado principalmente al mercado, y que últimamente busca su sostenibilidad en todos sus alcances. Por otro lado, el mismo mercado actual difícilmente puede cubrir los nuevos puestos de trabajo para que los actuales estudiantes y futuros profesionistas se incorporen a la fuerza de trabajo como empleados. Una alternativa efectiva ha sido el generar su propia empresa a través del emprendimiento (Vargas y Uttermann 2020).

Es así como el emprendimiento se ha vuelto un estudio primordial para las ciencias educativas, ligado a la gestión. Con estos antecedentes, es necesario saber y entender cómo se encuentra el proceso de enseñanza-aprendizaje del emprendimiento en un sistema educativo a nivel universitario, que ha sido denominado *ecosistema de emprendimiento*.

Este estudio se realiza en una universidad privada en el occidente de México, bajo un ambiente de enseñanza en formato virtual debido a la situación de pandemia detonada por el COVID-19 (SSA 2021) y en una clase de emprendimiento que se imparte a diferentes disciplinas en el último año de sus estudios.

Esta institución, en donde se realiza el análisis, se caracteriza por estar orientada hacia los valores y la formación integral de los estudiantes, es decir, pone

en el centro a las personas para su desarrollo, lo cual está ampliamente ligado al emprendimiento y a su relación con el entorno ya que el desarrollo y el crecimiento de cualquier país se basan en el número y la calidad de las empresas que existen en él (Bucardo 2015), y la aplicación empresarial tiene total relación con la formación de los estudiantes que se proyectan hacia el sector de negocios.

La presente investigación tiene como objetivo describir el contexto emprendedor del estudiante universitario, a través de su reflexión, a corto y mediano plazo, en un ambiente de aprendizaje dentro de la pandemia provocada por el COVID-19; de igual manera, conocer los patrones de pensamiento emprendedor del estudiante universitario y sus expectativas de emprendimiento, haciendo un análisis general y por género, destacando principalmente la diferencia entre hombres y mujeres.

Se empezó describiendo al emprendimiento, en general, y en circunstancias dadas bajo esta pandemia provocada por el COVID-19; luego se realizó un análisis de la dinámica del curso de emprendimiento en esta institución de educación superior, y su contexto regional y nacional.

Después se analizaron los resultados encontrados a partir del instrumento de desarrollo propio, basado en la filosofía del Work-Integrated learning (WIL), aplicado a los estudiantes de emprendimiento, diferenciando por género para, finalmente, corroborar las hipótesis planteadas y comentar las conclusiones y recomendaciones hechas, destacando las habilidades preferidas y requeridas para emprender, así como los objetivos y la visión emprendedora a corto y largo plazo.

Revisión de la literatura

Emprendimiento en tiempos de pandemia: afectación a empresas lideradas por hombres y mujeres

Según la Secretaría de Economía de México, la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad (ENAPROCE 2018) sobre las mipymes detectó que hay un registro en México de 4,1 millones de empresas dentro de la categoría de mipymes, de las cuales el 97% son microempresas, el 2,7% corresponde a las pequeñas y medianas, y el 0,3% son grandes empresas que participan en sectores como manufactura, comercio y servicios privados del tipo no financiero.

Dichas empresas están, en un 90 %, clasificadas como familiares (ITESM 2022), además, contribuyen a la economía de manera significativa, ya que generan el 72 % de los empleos y el 52 % del PIB (IMCO 2021).

Ahora bien, de acuerdo con los censos económicos del INEGI en 2018, desde el punto de vista de la participación femenina en espacios empresariales, las mujeres son propietarias de 1,6 millones de mipymes que otorgaron empleo a 2,9 millones de personas. 5 de cada 10 empresarias se dedican al comercio, 4 de cada 10 a servicios no financieros y 1 de cada 10 a manufactura (INEGI 2022).

Sin embargo, con la llegada del COVID-19, del total de empresas registradas, sobrevivieron 3,9 millones (79 %), es decir, poco más de un millón (21 %) de empresas cerraron sus puertas definitivamente, lo cual es una gran cifra. No obstante, gracias a las diferentes necesidades detectadas y los mercados emergentes, se establecieron 619443 unidades de nuevos negocios, representando un 13 % de la población de actividades comerciales del país, lo que permite resaltar una serie de nuevos emprendimientos a pesar de las circunstancias económicas y sociales que se crearon durante la pandemia. Por otro lado, la mortandad de empresas en este período también registró consecuencias negativas, siendo que la mayor proporción de cierres se registraron en establecimientos de servicios privados no financieros (25 %), comercio (19 %) y manufactura (15 %) (INEGI 2020).

Y es que la pandemia vino a revolucionar las prácticas en los negocios a partir, sobre todo, de la implementación de herramientas digitales para comercializar y promocionar los negocios, prueba de ello es que el INEGI (2020), en su estudio relacionado a la demografía, destaca que el sector comercio tuvo un 14 % de establecimientos nuevos, mientras que los sectores de servicios privados no financieros y manufactura obtuvieron un 13 y 9 %, respectivamente.

Aunque desaparecieron empresas y nacieron otras, de cualquier forma, hubo una disminución del 20 % con respecto a la población reportada como ocupada en 2019 INEGI (2020), lo cual deriva evidentemente en un detrimento de la actividad económica y comercial del país, así como del crecimiento de la brecha de desigualdades multidimensional.

Aunque los datos recogidos hasta hoy indican que el virus del COVID-19 tuvo un mayor impacto a nivel de salud en los hombres, el impacto económico de la pandemia ha sido más fuerte para las mujeres, especialmente para las emprendedoras (El Economista 2021). Se explica con detalle lo que

ha sucedido en estos últimos años, derivado de que ya de por sí existía una desigualdad en cuanto al acceso a créditos y a la doble jornada laboral, tanto profesional como doméstica, a la que se han tenido que enfrentar las mujeres desde su inserción en la vida laboral. A esto se deben considerar los roles de género entendidos como el conjunto de conductas y expectativas que deben regir la forma de ser, sentir y actuar de las mujeres y los hombres (INMUJERES 2019) que los llevan a formar empresas que, según El Economista (2021), son más propensas a operar dentro de los sectores que se vieron más afectados por la pandemia, como son el comercio y los servicios no financieros. Por ejemplo, más del 50% de las emprendedoras trabajan en el comercio mayorista y minorista, así como servicios no financieros.

Aunado a ello, según datos de la CEPAL (2021), algunos de los sectores que se encontraban en mayor riesgo durante la pandemia empleaban a la mayoría de las mujeres ocupadas, además de que por la recesión económica, que la misma pandemia ocasionó, se estima un retroceso de más de diez años en su participación en el mercado laboral.

Lo anterior tiene como justificación que los sectores de servicios y comercialización se adaptan mejor a la agenda de las mujeres quienes deben conciliar la vida laboral con la familiar. Además, durante este período, la mayoría de las mujeres empresarias no tuvieron capacidad financiera para tercerizar las labores del cuidado del hogar (CEPAL 2021). Las fuerzas que impulsan este daño desproporcionado a las empresas lideradas por mujeres van más allá de los límites de la crisis; reflejan los distintos roles de género y el acceso desigual a la financiación que las mujeres han experimentado históricamente, y siguen experimentando.

Dentro de un panorama general en México, para 2021, 13 de cada 100 establecimientos que eran propiedad de mujeres obtuvieron financiamiento. La mayoría de dichos establecimientos acudieron principalmente a los bancos alrededor de un 33% y a las cajas de ahorro en un 26%. Las mujeres utilizaron el financiamiento en un 59% para equipamiento o ampliación del negocio y en un 48% para la adquisición de insumos (INEGI 2022a). El resto de las empresas lideradas por mujeres dependen del autofinanciamiento, lo que representa, según la CEPAL (2021), un desafío para la reapertura y la sobrevivencia de sus empresas.

Según muestra el informe de OBS Business School (2021), las empresas de propiedad de mujeres son estadísticamente más propensas a operar dentro de

los sectores que se vieron más afectados por la pandemia, que son el comercio mayorista y minorista, tal como se lo había mencionado anteriormente. Existen razones estructurales que explican esta situación, por un lado, el hecho de que el peso de la conciliación familiar recae mayoritariamente en las mujeres permite que el sector de servicios sea el que mejor se adapta a sus responsabilidades.

La innovación empresarial

La afectación empresarial derivada por la contingencia de salud presentada por el COVID-19 definitivamente dejó atrás a los negocios que no tenían el factor de innovación en su planeación a corto, mediano y largo plazo, incluidos aquellos que pertenecen al sector comercial (INEGI 2020). Aunque, en pocos casos particulares, durante la pandemia en 2021 se contabilizaron al menos 265 empresas solicitantes para ser parte de las 30 Promesas 2021, las cuales no solo demostraron su resiliencia, sino innovación y adaptación en un contexto sin precedentes hasta estos tiempos. Ejemplo de ello es el *startup* justo, que visualizó y declaró para Forbes México (2022) el salto de las empresas del sector alimenticio del *business to business* (B2B) al *business to consumer* (B2C) debido a las compras irracionales por parte de la población de artículos de primera necesidad como papel de baño, productos de limpieza y vinos. Otro ejemplo de resiliencia e innovación es la empresa Mi Dulce Hogar, que ofrece la venta de productos de limpieza en un modelo de negocios de comercio electrónico innovando y acompañando su servicio de sanitización, previamente desarrollado (Forbes México 2022).

Educación en emprendimiento en tiempos de pandemia

Las universidades, en su gran mayoría, han adoptado el concepto de emprendimiento dentro de su currículo. Este enfoque está ligado con el crecimiento económico, la creación de trabajo, la persistencia, el crecimiento personal y el liderazgo (ITESM 2019).

La enseñanza del emprendimiento en las universidades se ha enfatizado en dirigir sus modelos pedagógicos hacia la transformación digital, es decir, un cambio en la forma de hacer negocios, orientados a mejorar la cadena de

valor de los productos o servicios que se ofrecen apoyado de la digitalización de los negocios dentro de la revolución industrial (Mababu-Mukiur 2017). Un ejemplo muy común es el desarrollo y aplicación de los denominados servicios digitales enfocados a los consumidores, conocidos como SAAS (Software as a Service) (Saldaña 2022).

En general, el propósito de la cultura emprendedora es impulsar la innovación, crear las condiciones para el liderazgo y el éxito constante (ITESM 2019), así como el desarrollo de habilidades para la toma de riesgos, la adaptación al cambio y el hecho de convertir ideas en realidades. Lo anterior puede apoyarse en la tecnología, ya que, en un ambiente de negocios, mientras mayor acceso a tecnología exista mayor acercamiento a un perfil de emprendedor. Caso contrario, se abriría más la brecha educativa debido a la escasez de recursos tecnológicos disponibles para estudiantes y profesores (Chaverri 2021). Por lo que, uno de los grandes retos de la educación en México es el ofrecer las garantías para el acceso universal a la tecnología e internet (CETYS 2022).

Las consecuencias de la pandemia causada por el COVID-19, para la educación superior universitaria, son de carácter estructural y exige una reconfiguración de sus funciones sustantivas (Alvarado, Rosario y Robles 2020).

En la pandemia surgieron algunos emprendimientos universitarios que utilizaban la tecnología, como el de un equipo de estudiantes del Tecnológico Nacional de México (TecNM), ganador del primer lugar en un maratón de emprendimiento virtual, a través del desarrollo de una plataforma web, en la que donantes adoptan a una familia de escasos recursos para la entrega de productos de primera necesidad (TecNM 2020).

Emprendimiento individual

Cada día se incrementa el número de emprendedores; la intención de hacer un emprendimiento puede ser motivado por alguna necesidad, o bien porque han descubierto alguna oportunidad de hacerlo (Marulanda, Montoya y Vélez 2019). Los empresarios buscan desarrollar pequeñas empresas que coincidan con sus estilos de vida y pasiones, por lo cual plasman su estilo propio de vida en esta nueva empresa.

De acuerdo con el ICSB (2022), la pandemia derivada del COVID-19 ha abierto una nueva era de oportunidades para los emprendedores. Muchos

fueron despedidos de su trabajo y forzados a emprender, otros vieron una oportunidad latente de hacer negocio en nichos de mercado poco explorados. La consiguiente desaceleración brindó a muchos futuros emprendedores la oportunidad de hacer una pausa y reflexionar sobre sus carreras profesionales.

Siendo el perfil empresarial el trabajo de forma individual, la experiencia laboral previa es determinante para el emprendimiento (Loli et al. 2010). Al experimentar un mundo abierto a nuevas ideas, oportunidades y cambios, los emprendedores tomaron una valiente decisión, pero con la impronta de estar estratégicamente preparados y conscientes de los posibles problemas económicos, como la liquidez, mínimos apoyos gubernamentales, corrupción, reducción de ventas, entre otros, a los cuales deberán enfrentarse (Carvajal et al. 2021).

Orientación emprendedora

Al entender el significado del emprendimiento, ahora se analiza la orientación emprendedora, es decir, el sentido y elementos básicos que debe poseer como una herramienta fundamental para comenzar a emprender. Esto se refiere tanto a la orientación estratégica de la empresa como a los procesos creados con el fin de actuar (Lumpkin y Dess 2001). Estos procesos toman la forma de un estilo de gestión empresarial (Covin y Slevin 1988), teniendo tres características principales como son la innovación, la proactividad y la toma de riesgos. Por otro lado, Miller (1983) la concibe, con cierta similitud, como el comportamiento que permite a la empresa ser emprendedora, por ser innovadora, proactiva y por asumir riesgos. La orientación emprendedora es, entonces, un concepto multidimensional integrado por la búsqueda constante y permanente de innovación, proactividad y la predisposición a aceptar riesgos moderados.

Con base a los principios básicos que componen a la orientación emprendedora, la innovación se entiende, de acuerdo con el Manual de Oslo (OCDE 2005, 58), como la “introducción de un nuevo producto, de un proceso, de un nuevo método de comercialización, o nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa”. La innovación, además, representa todos los cambios que están basados en el conocimiento y que generan valor e inciden en la sostenibilidad de la organización (Eikebrokk y Olsen 2007). La proactividad, por su parte, es una aptitud en la que el sujeto u organización asume

el pleno control de su conducta de modo activo, lo que va a implicar la toma de iniciativa en el desarrollo de acciones creativas para generar mejoras (Courrent, Spence y Labelle 2013). La aceptación de riesgos va a implicar la toma de decisiones mediante un proceso de identificación y selección de un curso de acción para resolver un problema específico (Stoner, Freeman y Gilbert 1996), bajo este marco se desarrolla un modelo de pensamiento emprendedor.

Finalmente, como parte de las características de un emprendedor, están sus habilidades personales, intelectuales y sociales (Leyva-Carreras et al. 2019) que se deben destacar y desarrollar el liderazgo, conjuntamente con responsabilidad, el trabajo en equipo y la iniciativa, entre otras (Soria-Barreto, Zúñiga-Jara y Ruiz-Campo 2016).

Marco de desarrollo de habilidades para trabajar

El Marco (o WSDF por sus siglas en inglés, Work Skill Development Framework) es una práctica pedagógica y de docencia propuesta a inicios de este siglo, que se desprende de la teoría pedagógica del WIL, y que se ha venido utilizando como una base para desarrollar otros modelos de desarrollo profesional a través de la práctica reflexiva (Bandaranaike 2018). El WSDF comprende seis competencias de habilidades laborales identificadas como: iniciativa y orientación a objetivos; tecnología y creatividad; aprendizaje permanente y reflexión; pensamiento crítico y síntesis; planificación y gestión, y comunicación y colaboración. Para esto, cada estudiante utiliza preguntas reflexivas en cada una de estas facetas para comprender el progreso realizado durante un curso determinado (Bandaranaike et al. 2012) y que puede ser aplicado en la vida profesional. Las seis competencias de WSDF se combinan, además, con competencias empresariales derivadas de la literatura empresarial y el pensamiento emprendedor, para determinar las seis competencias genéricas que, en este caso, hacen referencia a la mentalidad de emprendimiento en este modelo: iniciativa y empresa; creatividad e innovación; aprendizaje permanente y orientación hacia el futuro; asunción de riesgos y pensamiento crítico; liderazgo y gestión, y comunicación y colaboración.

El propósito de enseñar el pensamiento emprendedor y sus reflexiones sobre esta mentalidad es informar y formar a los estudiantes sobre las com-

petencias empresariales y capacitarlos para operar su futura actividad comercial en entornos comerciales impredecibles, como el caso de la pandemia causada por el COVID-19, y sus consecuencias (Bandaranaike 2018). La dinámica del modelo es ir alcanzando el máximo nivel de autonomía en cada una de las seis facetas, a través de la propuesta de cada uno de los dos cursos sobre emprendimiento impartidos en dicha universidad, y así conseguir un nivel de aprendizaje integrado por medio del trabajo en equipo.

La universidad privada y su contexto

En México, 207 universidades privadas pertenecen a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) una asociación no gubernamental, de carácter plural, que tiene la voluntad de promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios (ANUIES 2022).

La universidad privada de la que son parte los estudiantes que participan en la presente investigación se enfoca en el desarrollo de los estudiantes a través de la educación por competencias. El modelo educativo para las próximas generaciones deberá potenciar las capacidades de cada ser humano de manera individual (García 2011), y el modelo por competencias permite conjuntar conocimiento, habilidades, actitudes y valores que se priorizan por encima de los créditos y toman el centro de la conversación para medir el aprendizaje (El Economista 2021).

Dicha universidad hace énfasis en una variable del emprendimiento social en donde se toma en cuenta la sostenibilidad como base del modelo de negocios, y los estudiantes deben desarrollar sus emprendimientos tomando en cuenta el factor social o medioambiental, así como un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU 2015) a fin de concientizarlos al respecto de su corresponsabilidad con su entorno.

Metodología

Para la obtención y análisis de resultados, se aplicó el cuestionario sobre habilidades empresariales (Orozco et al. 2019), de desarrollo propio y

que está basado en la filosofía WIL y en el WSDF (Bandaranaike y Wilson 2014). Se aplicaron 662 cuestionarios a estudiantes que se inscribieron en la asignatura de Emprendimiento (denominada internamente como Gestión de Proyectos). De los estudiantes matriculados, 367 son mujeres (56%) y 295 son hombres (44%). La aplicación fue realizada en una universidad privada del occidente de México, durante el período que comprende desde mayo de 2020 hasta septiembre de 2021. Durante dicho período, se llevaron a cabo cinco cursos distintos de emprendimiento; cabe mencionar que los estudiantes tomaron sus clases en forma virtual debido a la situación de la pandemia antes mencionada.

El cuestionario se aplicó al 100% de todos los estudiantes que deben tomar este curso. Por lo que el horizonte del universo considerado tiene un alcance de cinco cohortes de estudiantes de las 21 licenciaturas (pregrados) que ofrece dicha universidad.

El cuestionario consta de 32 preguntas, y está dividido en ocho secciones, de las cuales se tomaron once preguntas clave para cumplir con el objetivo de investigación (tabla 1). La confiabilidad de los datos arroja un Alfa de Cronbach de 0,7114.

Basado en la revisión de la literatura realizada anteriormente, y sustentado en los elementos que componen el ecosistema de emprendimiento, se plantean las siguientes hipótesis:

H1: las experiencias laborales previas hacen propicio el emprendimiento.

H2: los que temen tomar riesgos tienen menor seguridad de emprender.

H3: las mujeres tienen mayor temor a arriesgarse a emprender.

La presente investigación es de corte cuantitativo y transversal. En primer lugar, se hizo un análisis descriptivo de frecuencias para entender el contexto en que se da esta problemática y así conocer el perfil y las expectativas de los estudiantes. Se presentan las frecuencias por totales y clasificadas por género. Después, se procesó y realizó un análisis utilizando la herramienta de chi-cuadrado (X^2), con apoyo de Microsoft Excel, para identificar la posible asociación de variables y proceder con la validación de las hipótesis antes planteadas.

Tabla 1
Cuestionario aplicado

No.	Clave de la pregunta	Pregunta
1	A4	¿Has tenido experiencia previa?
2	B1	¿En qué te basarías para pensar convertirte en emprendedor? Marca a continuación las opciones relevantes.
3	B2	Si emprendieras un negocio, ¿cuál sería tu objetivo principal?
4	B4	¿Qué tan seguro estás de que serás un emprendedor? (Escala del 1-4)
5	C1A	¿Qué tan importantes son los siguientes recursos que necesitarías para establecer un negocio hoy en día en cuestiones de recursos ambientales? (Ej., uso de energías renovables).
6	C1T	¿Qué tan importantes son los siguientes recursos que necesitarías para establecer un negocio hoy en día en cuestiones de recursos tecnológicos?
7	C2	Mencione al menos 5 habilidades y competencias que consideras más importantes de un emprendedor exitoso.
8	D1	¿Cuál es tu visión a corto plazo (primeros 5 años) como emprendedor?
9	D2	¿Cuál es tu visión a largo plazo (10-20 años) como emprendedor?
10	E4	¿Estás interesado en emprender tu negocio en forma individual?
11	E6	¿Temes tomar riesgos?

Fuente: adaptado de Bandaranaike y Wilson (2014).

Presentación de resultados y discusión

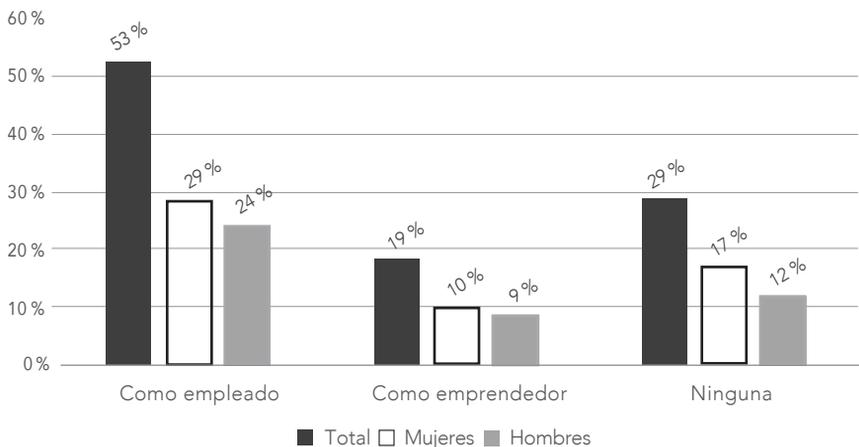
Análisis de frecuencias a respuestas relacionadas

A continuación, se muestran los resultados arrojados mediante el análisis de frecuencias a las respuestas relacionadas con las once preguntas planteadas.

Con relación a la primera pregunta (A4): ¿Has tenido experiencia previa?

En la figura 1 se observa que la experiencia en general es mayor como empleado que como emprendedor, aunque hay casi una tercera parte que no tiene experiencia previa en ninguno de los dos casos, principalmente en el caso de las mujeres. Se destaca ligeramente como mayor la experiencia como empleados en mujeres con respecto a los hombres.

Figura 1
Experiencia previa al emprender



Elaboración propia.

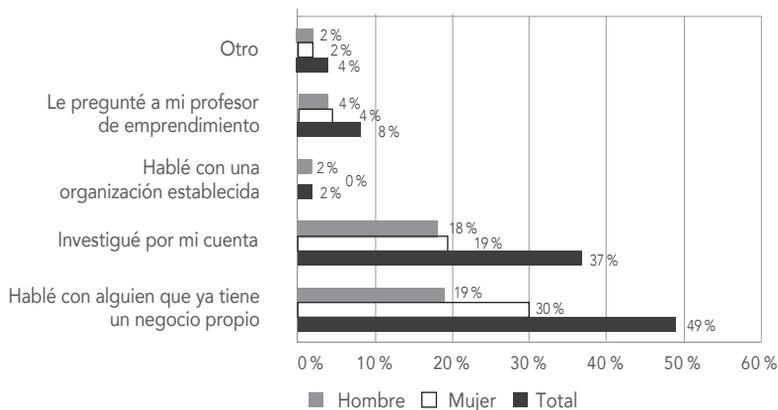
Para la pregunta 2 (B1): ¿En qué te basarías para pensar en convertirte en emprendedor?, los resultados se muestran en la figura 2.

Se observa claramente, tanto en los resultados totales y el resultado desagregado por género que, como base para ser un emprendedor, el hablar con una persona que ya tiene un negocio propio fue prioridad, más que investigar por cuenta propia.

En la pregunta 3 (B2): Si emprendieras un negocio ¿cuál sería tu objetivo principal?, se puede observar en la figura 3 que tanto la innovación como el tratar de hacer la diferencia en la comunidad o país es el principal objetivo para emprender, siendo así una respuesta generalizada. El hacer dinero se ubica como tercera opción, también muy pareja en cuestión de género; más alejada se encuentra la intención social de crear empleos.

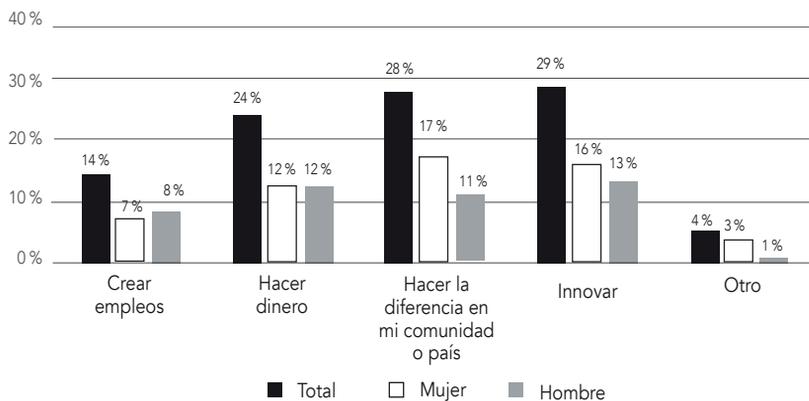
Para la pregunta 4 (B4) que dice: ¿Qué tan seguro estás de que serás un emprendedor? (Escala del 1-4), se observa que la mitad de los estudiantes están medianamente seguros de hacer un emprendimiento; como se observa en la figura 4, el 54% se siente medianamente seguro de emprender.

Figura 2
Bases para conversión en emprendedor



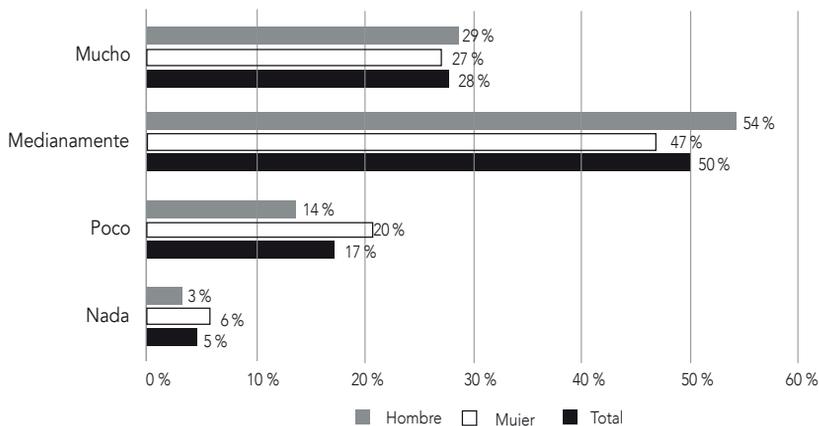
Elaboración propia.

Figura 3
Objetivo principal del emprendimiento



Elaboración propia.

Figura 4
Seguridad de emprender



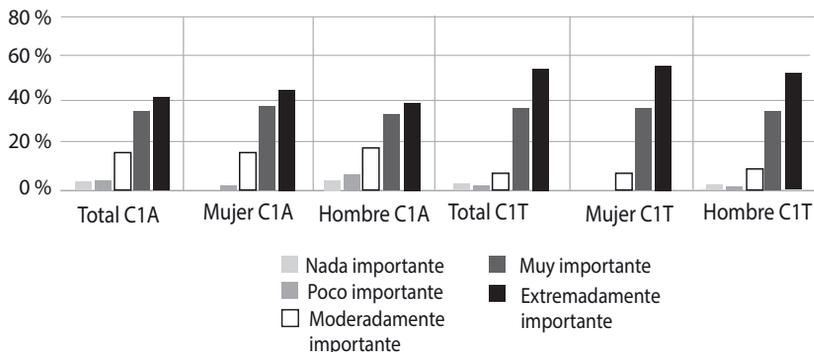
Elaboración propia.

En la figura 5 se muestra la percepción de los estudiantes con respecto a la importancia de que ciertos recursos deben incorporarse para poder establecer un negocio hoy en día. La parte izquierda de la gráfica muestra la parte ambiental [C1A] en donde se observa que, comparada con el aspecto tecnológico [C1T] (parte derecha de la figura), no es extremadamente importante. Tanto mujeres como hombres se inclinan a considerar mucho más importante contar con buena tecnología para emprender.

La pregunta 6 (C2): Selecciona al menos 5 habilidades y competencias que consideras más importantes de un emprendedor exitoso. Los más seleccionados fueron las detalladas en la tabla 2.

Dentro de estas 19 competencias y habilidades que se destacan y que, de acuerdo con la percepción de los estudiantes, serán necesarias tener o desarrollar para tener un emprendimiento de éxito (Leyva-Carreras et al. 2019; Soria-Barreto, Zúñiga-Jara y Ruiz-Campo 2016), se detallan las siguientes: liderazgo, que es de mayor frecuencia con un 10%, seguido por persistencia, responsabilidad y la competencia, con un 8% cada una. Se puede observar que las respuestas desagregadas por género son muy similares en las tres

Figura 5
**Importancia de recursos ambientales
 y tecnológicos para emprender**



Elaboración propia.

categorías. Se encontró una diferencia en la competencia de la cual los hombres (9%) lo destacan más que las mujeres (4%). También se encontró que el trabajo en equipo no es preponderante (5%), y se inclinan más al emprendimiento individual (ICSB 2022).

La pregunta 7 (D1) plantea lo siguiente: ¿Cuál es tu visión a corto plazo (primeros 5 años) como emprendedor?

Las visiones a corto plazo son: 1. desarrollando un proyecto emprendedor; 2. emprendiendo mi propia empresa; 3. trabajando y adquiriendo experiencia en el campo; 4. posicionando mi marca; 5. gestionando las dificultades que se pudieran presentar; 6. terminando mi formación académica y trabajar en mi crecimiento personal; y, 7. ninguna.

La figura 6 muestra cómo se ven los estudiantes, tanto mujeres como hombres, de aquí a 5 años, con cierta noción de lo que el emprendimiento significa. Se destaca de manera puntual emprender en su propia empresa (respuesta 2); después, y de forma muy similar, se ven trabajando y adquiriendo experiencia en el campo de interés (respuesta 3), actividad que los estará llevando a desarrollar su proyecto emprendedor (respuesta 1), es decir, que mientras laboran como empleados, van gestando su propio emprendimiento. Las mujeres, en particular, se ven más a sí mismas emprendiendo en su propia empresa.

Tabla 2
Habilidades y competencias para emprender exitosamente

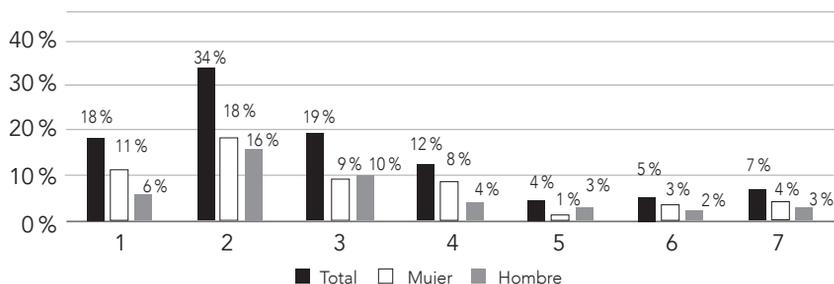
Valores	Persistencia	Liderazgo	Iniciativa	Honestidad	Innovación
Total	8%	9%	6%	5%	6%
Hombre	9%	9%	9%	5%	6%
Mujer	8%	9%	4%	5%	6%
Valores	Responsabilidad	Lealtad	Compromiso	Empatía	Paciencia
Total	8%	3%	6%	4%	4%
Hombre	7%	2%	6%	4%	4%
Mujer	8%	4%	6%	4%	5%
Valores	Respeto	Motivación	Poder de negociación	Buena administración	Sabe trabajar en equipo
Total	3%	4%	5%	4%	5%
Hombre	3%	5%	6%	4%	4%
Mujer	4%	4%	5%	5%	5%
Valores	Creatividad	Visión	Adaptabilidad	Competencias sociales	
Total	6%	6%	5%	2%	
Hombre	6%	6%	6%	2%	
Mujer	6%	7%	4%	2%	

Elaboración propia.

Por su parte, la pregunta 8 (D2) cuestiona una visión a largo plazo: ¿Cuál es tu visión a largo plazo (10-20 años) como emprendedor? La visión a largo plazo es: 1. con mi proyecto ya encaminado; 2. con estabilidad y éxito en mi negocio; 3. siendo reconocido a nivel nacional/internacional; 4. expandiendo mi negocio; 5. contribuyendo socialmente con mi negocio; 6. disfrutando de las ganancias y otros beneficios de los primeros 10 años; y, 7. ninguna.

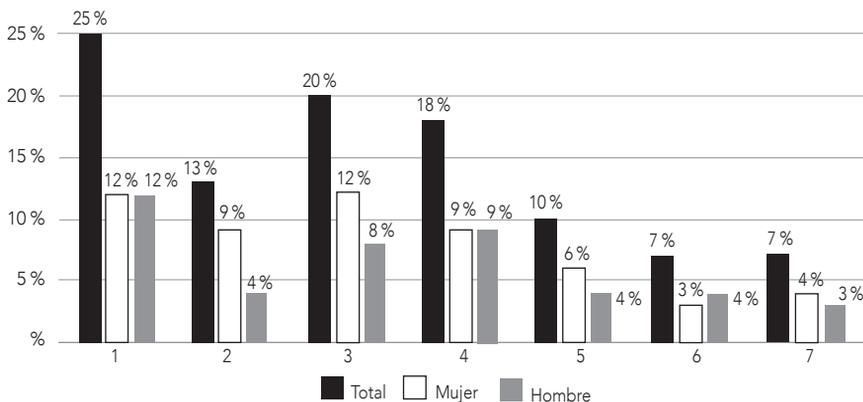
Como se puede observar en la figura 7, en cuanto a la visión a largo plazo, se resalta que los estudiantes se ven a diez años o más, primeramente, con su negocio propio. Pocos respondieron (< 1%) que quieren seguir trabajando como empleados de alguna empresa.

Figura 6
Visión de emprendimiento a corto plazo



Elaboración propia.

Figura 7
Visión de emprendimiento a largo plazo



Elaboración propia.

Ya como empresarios se destaca que se ven con un negocio encaminado, sólido y seguro (respuesta 1). Seguido de un reconocimiento nacional o internacional, es decir, con una empresa ya posicionada en el mercado, que a su vez se está expandiendo (respuestas 3 y 4). En mayor porcentaje, las mujeres presentan esta seguridad en el emprendimiento.

Con relación a la pregunta 9 (E4): ¿Estás interesado en emprender tu negocio en forma individual? La tabla 3 muestra que el 66% de los entrevi-

tados están interesados en realizar un emprendimiento individual, dado que confirma lo que señala el INEGI (2022) sobre el creciente número de mujeres que desea emprender, aunque aún predominan los hombres.

Por último, la pregunta 10 (E6): ¿Temes tomar riesgos?

Tabla 3
Emprendimiento individual

	Sí	No	Total
Total	66 %	34 %	100,0 %
Mujeres	63 %	37 %	100,0 %
Hombres	69 %	31 %	100,0 %

Elaboración propia.

Tabla 4
Temor a la toma de riesgos

	Sí	No	Total
Total	38 %	62 %	100,0 %
Mujeres	45 %	55 %	100,0 %
Hombres	29 %	71 %	100,0 %

Elaboración propia.

Para el análisis de la toma de riesgos, el elemento esencial de la orientación emprendedora (Stoner, Freeman y Gilbert 1996), la tabla 4 muestra que el 62 % de los encuestados no tienen temor a emprender, destacándose los hombres con una diferencia de casi un 20 % con respecto a las mujeres.

Análisis de asociación de variables

En cuanto a si hay asociación en que la experiencia previa, tanto como empleado o emprendedor, propicia el emprendimiento, denominada H1, se realizó una prueba de chi-cuadrado entre las preguntas A4 (experiencia previa) y B4 (seguridad para emprender), con 6 grados de libertad, y el resultado arrojado fue $p = 0,0000$ (chi-cuadrado con 6 grados de libertad = 69,4741),

por lo que se corrobora: la experiencia previa propicia que los estudiantes deseen emprender (Loli et al. 2010).

En cuanto al planteamiento de H2, si los que temen tomar riesgos tienen menor seguridad de emprender, se realizó una prueba chi-cuadrado entre las preguntas E6 (temor a tomar riesgos) y B4 (seguridad para emprender), con 3 grados de libertad, obteniendo una $p = 0,0000$ (chi-cuadrado con 3 grados de libertad = 25,5292), por lo que se corrobora esta hipótesis de que sí hay asociación entre los que temen tomar riesgos, como orientación emprendedora (Stoner, Freeman y Gilbert 1996) y el realizar un emprendimiento.

Por último, para corroborar la H3, en la cual se plantea particularmente que las mujeres tienen mayor temor a arriesgarse a emprender, los resultados de la prueba chi-cuadrado, con un universo de 365 mujeres estudiantes encuestadas, y en donde se obtiene un $p = 0,0000$ (chi-cuadrado con 3 grados de libertad = 27,6109), se encontró que las mujeres estudiantes tienen mayor temor a arriesgarse a emprender.

Discusión

En el análisis de la información se observa que, en mayor proporción, a largo plazo son los hombres quienes están más confiados en que llegarán a ser emprendedores y formar una mipyme, sin embargo, a corto plazo son las mujeres quienes se ven a sí mismas como emprendedoras.

Los estudiantes consideran que se requiere el uso de la tecnología para afianzar los negocios. El supuesto es que según el INEGI (2020), cerca de un millón de empresas cerraron durante la pandemia, pero 619443 emprendimientos, basados principalmente en el uso de la tecnología y en el comercio electrónico, empezaron a funcionar.

El uso de la tecnología está asociado a la innovación. En definitiva, la mayoría de los estudiantes encuestados tienen una orientación emprendedora ya que se predisponen a aceptar riesgos moderados y se muestran proactivos y visionarios, en concordancia con la propuesta de Miller (1983).

Conclusiones

En este análisis realizado sobre las reflexiones de los estudiantes de licenciatura (pregrado) a corto y mediano plazo, dentro de la pandemia provocada por el COVID-19 y que han tomado cursos de emprendimiento, se ha analizado el pensamiento emprendedor y se ha observado, en primera instancia, que la experiencia previa en un trabajo es fundamental para empezar a emprender, principalmente en las mujeres estudiantes, y se antepone el emprendimiento individual.

Como se ha mencionado previamente, algunas de las características de un emprendedor son el liderazgo, la responsabilidad, el trabajo en equipo, la iniciativa, entre otras (Soria-Barreto, Zúñiga-Jara y Ruiz-Campo 2016) y los estudiantes son sabedores de ello, ya que mencionan estas características dentro de las primeras seis habilidades más importantes a desarrollar, siendo también la perseverancia la más importante. Sin embargo, cabe destacar que en el estudio han declarado que prefieren el trabajo individual que en equipo. Las tres hipótesis planteadas se corroboran, destacando la experiencia previa, la orientación emprendedora, que implica la toma de riesgos, y que en las mujeres hay más temor para llevarlo a cabo.

Se denota que la cultura emprendedora está permeando en los estudiantes con mayor noción de su significado y su alcance como opción laboral, pero como recomendación se plantea que aún falta hacer más trabajo académico al respecto y que haya un ambiente propicio y equitativo para llevarlo a buen término.

También será importante fomentar la seguridad personal y de planeación para disminuir el miedo a la toma de riesgos, sobre todo en mujeres, quienes han demostrado estar más interesadas en ejecutar un emprendimiento y vivir de ello en los próximos 5 años, y quienes aseguran serán reconocidas y exitosas.

Será de gran importancia garantizar la información necesaria para que los estudiantes puedan tener emprendimientos innovadores que les permitan ser rentables y sostenibles, así como un modelo de negocios que les propicie enfocarse en el desarrollo social y medioambiental, especialmente a ellas, quienes han mostrado este interés. Así como garantizar también la información al respecto de fuentes de financiamiento a las que puedan acceder para comenzar y dar seguimiento a sus emprendimientos.

Referencias

- Alvarado, Maritza, Víctor Manuel Rosario y Ma. Lucila Robles, coords. 2020. *La pandemia de la COVID-19 como oportunidad para repensar la educación superior en México. Políticas, prácticas y experiencias*. Guadalajara: Amaya Ediciones. <https://bit.ly/42Mytq8>.
- ANUIES. 2022. “Acerca de ANUIES”. Accedido junio de 2022. <https://bit.ly/43axYWm>.
- Bandaranaike, Suniti. 2018. “From Research Skill Development to Work Skill Development”. *Journal of University Teaching & Learning Practice* 15 (4): 1-20. <https://bit.ly/3MDmK7p>.
- Bandaranaike, Suniti, Catherine Snelling, Sophia Karanicolas y Willison John. 2012. “Opening Minds and Mouths Wider: Developing a Model of Student Reflective Practice Within Clinical Placements”. *Proceedings of the 9th International Conference on Cooperative & Work-Integrated Education*. Accedido junio de 2022. <https://bit.ly/3MuvzPX>.
- Bucardo Castro, Alberto, María Luisa Saavedra García y María Elena Camarena Adame. 2015. “Hacia una comprensión de los conceptos de emprendedores y empresarios”. *Suma de Negocios* 6 (13): 98-107. <https://bit.ly/43aGmVR>.
- Carvajal Zambrano, Viviana Gema, Dianelys Nogueira Rivera, Frank Ángel Lemoine Quintero y Verónica Paola Miele Solórzano. 2021. “Emprendimientos frente al COVID-19: impactos, reacciones y redes de apoyo personal y digital”. *ULEAM Magazine* 2 (3): 1-13. <https://bit.ly/459Ue4B>.
- CEPAL. 2021. “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”. Accedido febrero de 2022. <https://bit.ly/3OqfdKY>.
- CETYS. 2022. “Los retos de la educación en México ante una pandemia”. Accedido marzo de 2022. <https://bit.ly/3BE0yUs>.
- Chaires, Kevin, y Diego Reyes. 2021. “Emprenden estudiantes del Tec para apoyar a profesores en pandemia”. ITESM. Accedido febrero de 2022. <https://bit.ly/41Kfs6p>.
- Chaverri Chaves, Pablo. 2021. “La educación en la pandemia: ampliando las brechas preexistentes”. *Actualidades Investigativas en Educación* 21 (3): 1-22. <https://bit.ly/3BBv69q>.
- Courrent, Jean-Marie, Martine Spence y François Labelle. 2013. “International Survey on Sustainable Development in SMEs: Questionnaire”. Accedido junio de 2020. <https://bit.ly/3SZaA9I>.
- Covin, Jeffrey, y Dennis Slevin. 1988. “The Influence of Organizational Structure on the Utility of an Entrepreneurial Top Management Style”. *Journal of Management Studies* 25 (3): 217-259. <https://bit.ly/3MGWXeU>.
- Eikebrokk, Tom, y Dag Olsen. 2007. “An Empirical Investigation of Competency Factors Affecting E-Business Success in European SMEs”. *Information & Management* 44 (4): 364-383. <https://bit.ly/3MEia92>.
- El Economista. 2021. “La educación basada en competencias impulsa la autonomía en el aprendizaje”. Accedido marzo de 2022. <https://bit.ly/3Oop0km>.

- Garduño, Mónica. 2021. “30 Promesas 2021. Innovación, clave de los emprendimientos para triunfar en pandemia”. *Forbes*. Accedido febrero de 2022. <https://bit.ly/3WnMvfu>.
- García Bulle, Sofía. 2019. “El emprendimiento como recurso y agente de cambio en la educación”. *Institute for the Future of Education*. Accedido febrero de 2022. <https://bit.ly/3Miwpz9>.
- García Retana, José Ángel. 2011. “Modelo educativo basado en competencias: importancia y necesidad”. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 11 (3): 1-24. <https://bit.ly/2CdSyeA>.
- INMUJERES. 2019. “Roles de género”. *Glosario para la igualdad*. Accedido junio de 2022. <https://bit.ly/45cp5xo>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. “Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”. Accedido marzo de 2022. <https://bit.ly/2ke8eca>.
- .2020. “Resultados de la segunda edición del ECOVID-IE y del estudio sobre la demografía de los negocios 2020”. Accedido mayo de 2022. <https://bit.ly/42THnSD>.
- .2022a. “Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer”. Accedido julio de 2022. <https://bit.ly/41J3M3G>.
- .2022b. “Directorio estadístico de unidades económicas”. Accedido julio de 2022. <https://bit.ly/42MLP5K>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2021. “Informe anual 2020-2021”. Accedido mayo de 2022. <https://bit.ly/3BJ8XWA>.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. 2022. “Citibanamex y el Tec de Monterrey presentaron el libro *Sucesión en la empresa familiar: historias de éxito*”. Accedido marzo de 2022. <https://bit.ly/3IokzIN>.
- International Council for Small Bussines. 2022. “Micro, Small, and Medium-Sized Enterprises Established as the Core Engine for Growth and Optimism throughout the Global Economy”. Accedido junio de 2022. <https://bit.ly/42Ovopg>.
- Leyva-Carreras, Alma Brenda, Jesús Rodolfo Alcántara-Castelo, Joel Enrique Espejel-Blanco y Manuel Arturo Coronado-García. 2019. “Formación del perfil emprendedor en educación superior en la Universidad de Sonora, México”. *Revista Escuela de Administración de Negocios* (86): 115-132. <https://bit.ly/3MjUPbf>.
- Loli, Alejandro, Edwin Dextre, Javier Del Carpio y Elsa Jara. 2010. “Actitudes de creatividad y emprendimiento en estudiantes de la Universidad Nacional de Ingeniería y su relación con algunas variables sociodemográficas”. *Revista de Investigación en Psicología* 13 (2): 139-151. <https://bit.ly/2OYbAhS>.
- Lumpkin, Thomas, y Gregory Dessb. 2001. “Linking Two Dimensions of Entrepreneurial Orientation to Firm Performance: The Moderating Role of Environment and Industry”. *Journal of Business Venturing* 16 (5): 429-451. <https://bit.ly/41OCnNF>.

- Mababu Mukiur, Richard. 2017. “La transformación digital y el emprendimiento en los jóvenes en Iberoamérica”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 5 (2): 111-128. <https://bit.ly/3BCdV7N>.
- Marulanda Valencia, Flor Ángela, Iván Alonso Montoya Restrepo y Juan Manuel Vélez Restrepo. 2019. “El individuo y sus motivaciones en el proceso emprendedor”. *Revista Universidad y Empresa* 21 (36): 149-174. <https://bit.ly/3pXfVoh>.
- Miller, Danny. 1983. “The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms”. *Management Science* 29 (7): 770-792. <https://bit.ly/43bA4Ft>.
- MX. Secretaría de Educación Pública. 2020. “Ganan estudiantes del TecNM primer lugar en evento virtual de lucha contra COVID-19”. Consultado junio de 2022. <https://bit.ly/3IovZGc>.
- MX. Secretaría de Salud México (SSA). 2021. “Información general sobre COVID-19”. Consultado julio de 2022. <https://bit.ly/3rOBTaL>.
- OBS Business School. 2021. “Informe OBS: Los emprendedores después de la COVID-19”. Consultado enero de 2022. <https://bit.ly/41OJq6>.
- OCDE. 2005. “Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación”. Consultado abril de 2022. <https://bit.ly/3CSE9nX>.
- ONU. 2015. “Objetivos de desarrollo sostenible”. Consultado marzo de 2022. <https://bit.ly/2qk9f28>.
- Orozco Quijano, Patricia Elsa, Suniti Bandaranaike, Ma. del Sol Orozco Aguirre y Rana Haq. 2019. “Business Students in Mexico Developing Work Skills with Work Integrated Learning”. En *Strategic Innovative Marketing and Tourism*, editado por Androniki Kavoura, Efsthathios Kefallonitis y Apostolos Giovanis, 227-235. Berlín: Springer Proceedings in Business and Economics. <https://bit.ly/3BCoyaq>.
- Saldaña, Juan. 2022. “El cómputo en la nube y la recuperación en la nube”. Consultado mayo de 2022. <https://bit.ly/3q6tgeo>.
- Soria-Barreto, Karla, Sergio Zúñiga-Jara y Sofía Ruiz-Campo. 2016. “Educación e intención emprendedora en estudiantes universitarios: un caso de estudio”. *Formación Universitaria* 9 (1): 25-34. <https://bit.ly/3pZJaqw>.
- Vargas Valdivieso, María Auxiliadora, y Romina Uttermann Gallardo. 2020. “Emprendimiento: factores esenciales para su constitución”. *Revista Venezolana de Gerencia* 25 (90): 1-10. <https://bit.ly/3IqSAC6>.

Calidad de servicio interno sobre la satisfacción laboral: un análisis de su influencia en empresas manufactureras

*Internal Service Quality on Job Satisfaction:
An Analysis of Influence on Manufacturing Companies*

*Qualidade do serviço interno sob a satisfação profissional:
uma análise da influência em uma empresa fabricante*

Josué Astudillo

Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador
byronastudillo16@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5602-6144>

Milton F. Barragán-Landy

Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador
mfrancisco.barraganl@ucuenca.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-4623-6150>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.3>

Recibido: 25 de enero de 2023 • Revisado: 28 de marzo de 2023
Aceptado: 28 de abril de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

La calidad de servicio interno se ha evaluado comúnmente en el campo de los clientes externos y sobre todo en industrias de servicio. La necesidad de entender a los clientes internos ha generado que las organizaciones fortalezcan la calidad de servicio interno de manera que tenga influencia en su satisfacción laboral. El propósito es analizar la incidencia que tiene la calidad del servicio interno en la satisfacción laboral del empleado en un proceso de manufactura. El estudio se llevó a cabo en una muestra homogénea de siete empresas de manufactura de la ciudad de Cuenca, Ecuador; por lo tanto, este estudio está relacionado a un contexto específico. Se utilizó una escala de tipo Likert de siete puntos; una adaptación del modelo SERVQUAL en todas sus dimensiones, y una encuesta de satisfacción laboral con una muestra de 364 encuestados. El análisis de los datos se realizó mediante el programa SPSS versión 26 (demo). Los resultados demuestran una correlación positiva y un grado de asociación moderada entre la calidad de servicio interno y la satisfacción laboral. Adicionalmente, el coeficiente de regresión R² demostró la validez de que la calidad de servicio interno tiene un impacto positivo en la satisfacción laboral.

Palabras clave: gestión laboral, percepción de calidad, satisfacción en el trabajo, manufactura, clientes internos.

JEL: M54 Gestión laboral.

Abstract

Internal service quality has been commonly evaluated in the area of external customers, especially in service industries. The need to understand internal customers has caused organizations to strengthen their internal service quality in such a manner that it affects work satisfaction. The objective is to analyze the incidence of quality of internal service on employee satisfaction at work in a manufacturing process. This study took place in a homogeneous sample with seven manufacturing companies in the city of Cuenca, Ecuador; as such, this study is related to a specific context. A Likert scale was used, including seven items, an adaptation of the SERVQUAL model in all of its dimensions, and a work satisfaction survey with a sample including 364 surveyed. The data analysis was performed using the SPSS program version 26 (demo). The results show a positive correlation and moderate associate degree between internal service quality and employee satisfaction. Additionally, the regression coefficient R² showed validity in the statement that internal service quality has a positive impact on employee satisfaction.

Keywords: work management, perception of quality, employee satisfaction, manufacturing, internal customers.

JEL: M54 Work management.

Resumo

A qualidade do serviço interno é geralmente avaliada no âmbito dos clientes externos, mais ainda no setor de serviços. A necessidade de entender aos clientes internos causou que as organizações fortaleçam a qualidade do serviço interno de um jeito que tenha influencia na

satisfação profissional. O objetivo é analisar a incidência da qualidade do serviço interno com a satisfação profissional dos empregados em um processo de fabricação. O estudo se fez com uma mostra homogênea de sete empresas fabricantes na cidade de Cuenca-Ecuador; portanto, esse estudo está relacionado com um contexto específico. Usou-se uma escala Likert de sete pontos; uma adaptação do modelo SERVQUAL com todas as suas dimensões e uma enquete de satisfação profissional com uma mostra de 364 pesquisados. A análise da informação foi feita com o programa SPSS versão 26 (demo). Os resultados mostraram uma correlação positiva e um grau de associação moderada da qualidade do serviço interno e a satisfação laboral. Adicionalmente, o coeficiente de regressão R2 mostrou a validade da ideia da qualidade do serviço interno causando um impacto positivo com a satisfação laboral.

Palavras chave: gestão laboral, percepção de qualidade, satisfação laboral, fabricação, clientes internos.

JEL: M54 Gestão laboral.

Introducción

Las relaciones interpersonales, dentro de las empresas de manufactura, han presentado un cambio significativo. Así, con el avance de la tecnología y los procesos de automatización, nuevos hábitos sociales se han incorporado al ecosistema fabril. Los cambios significativos de gran impacto se encuentran inmersos en prestar atención a la interacción entre empleados (clientes internos), debido a que se brindan un servicio entre ellos. Es así que, a diferencia de los clientes externos, que posiblemente enfrentan mínimas interacciones de servicio con la empresa, los empleados se relacionan con múltiples interacciones de servicio dentro de la organización, esto como parte fundamental de sus actividades cotidianas (Sharma, Kong y Kingshott 2016).

El contexto de cliente interno puede ser definido como cualquier empleado que recibe un producto o servicio de otro empleado de la empresa, o en su defecto, entre diferentes centros de trabajo, áreas o departamentos dentro del ámbito fabril (Umamaheswari 2014).

El servicio al cliente interno sustenta que los empleados o departamentos de una empresa deben considerarse a sí mismos como clientes y proveedores a la vez (Dhurup 2012). Además, según argumentan Farner, Luthans y Sommer (2001), podría ser cuando un empleado recibe suministros de otro empleado o departamento (proveedor), realiza actividades que agregan valor y la salida de este proceso se envía a otro empleado o departamento (cliente).

De acuerdo con Back, Lee y Abbott (2011), los trabajadores ofrecerán un excelente servicio a sus clientes cuando las empresas aporten con suministros necesarios, desarrollen una cultura corporativa efectiva y brinden soporte administrativo. Según Umamaheswari (2014), la calidad de servicio interno se basa en dos objetivos: determinar el nivel de servicio interno entre empleados de un mismo departamento de la organización y determinar el servicio interno entre diferentes secciones o departamentos. Por lo tanto, entender la calidad de servicio interno podría permitir a las empresas adoptar un enfoque proactivo y así mejorar la satisfacción laboral (Hallowell, Schlesinger y Zornitsky 1996).

Conocer la situación en otros contextos podría representar un proceso de validación, cuestionamiento y definición de nuevas propuestas de trabajo sobre la calidad del servicio interno y la satisfacción laboral. Así, el presente estudio enfatiza un contexto diferente y específico de manufactura en Cuenca, Ecuador. Además, la temática de la calidad en el servicio ha sido abordada mayoritariamente en clientes externos y no en clientes internos sin considerar empresas de manufactura.

El objetivo del presente trabajo es analizar el impacto que tiene la calidad del servicio interno en la satisfacción laboral de empleados en empresas manufactureras. Además, medir el nivel de percepción de calidad de servicio interno y el nivel de satisfacción laboral del empleado mediante un análisis de correlación estadística para determinar su influencia.

Revisión de literatura

Calidad de servicio interno

Hallowell, Schlesinger y Zornitsky (1996) definen a la calidad de servicio interno (CSI) como la satisfacción del empleado con el servicio recibido por parte de los proveedores internos. De igual manera, se considera como un principal estimulador de la lealtad de los empleados la satisfacción laboral y la productividad organizacional (Abdullah et al. 2020). Desde el punto de vista de Sharma, Kong y Kingshott (2016), los servicios internos consideran satisfacer las necesidades de los empleados a fin de que las organizaciones cumplan con sus objetivos y metas. En un postulado similar, Pei, Gao y Tian

(2011) afirman que el servicio interno en las empresas de manufactura se enfoca más en la disminución de problemas de los procesos de producción y mejoramiento del desempeño empresarial, de manera que permita garantizar una ventaja competitiva sostenible. Permatasari et al. (2019) plantean que la CSI se despliega en una buena comunicación entre los empleados pertenecientes a diferentes departamentos. Así, los empleados deberían procurar satisfacer las expectativas de los compañeros de trabajo con el fin de mejorar la experiencia en encuentros de servicios internos (Sharma, Kong y Kingshott 2016).

En las relaciones interpersonales entre trabajadores, dentro del contexto de la CSI, la prestación del servicio está articulada en la actitud que tenga el cliente (empleado) hacia el servicio recibido (Gandhi, Sachdeva y Gupta 2018), presentando variabilidad en su percepción. En particular, dentro de las empresas manufactureras se presta mayor atención a la productividad que puede entregar un empleado; a causa de esto, los trabajadores no discernen su rol como proveedor interno; por el contrario su atención se concentra en cumplir con las exigencias que demanda la organización en función a procesos, productos, servicios o ideas (Gandhi, Sachdeva y Gupta 2018).

La percepción de un empleado conforme a la CSI puede basarse en una comparación de lo que brinda y de lo que recibe, tanto como el trato entre compañeros o las recompensas brindadas por parte de la organización (Back, Lee y Abbott 2011). De ahí que un empleado que recibe una CSI buena por lo general será más eficiente en su trabajo y presentará una mayor motivación hacia sus actividades (Sharma, Kong y Kingshott 2016). Con la motivación de un empleado, las empresas tienen la posibilidad de mejorar las operaciones internas, estableciendo como ventaja un flujo eficaz de personas, materiales y comunicación, de tal forma que la parte directiva tenga la oportunidad de centrarse estratégicamente en ayudar a mejorar el servicio entre trabajadores (Gandhi, Sachdeva y Gupta 2018). En consecuencia, la CSI puede representar el compromiso, tranquilidad y satisfacción del empleado, e influenciar hacia su desempeño tanto personal como organizacional.

A lo largo de la historia han surgido varios modelos que ofrecen una escala para medir la CSI, algunos de ellos son: SERVPERF, INTSERVQUAL, INTQUAL e INSQPLUS (Al-Ababneh et al. 2018), modelos que representan diferentes enfoques de análisis. El modelo SERVQUAL ha sido el método más usado para medir las percepciones de los clientes internos y tiene la

ventaja de poder ser transformado para evaluar la CSI con una adaptación de redacción apropiada (Kang, Jame y Alexandris 2002). En cuanto al presente estudio, se considera el uso del modelo SERVQUAL adaptado a la CSI para la estimación del nivel de percepción de los empleados.

Satisfacción laboral

La satisfacción laboral (SL) del empleado posee una construcción teórica compleja de definir y, por lo general, se relaciona con una actitud integral hacia el puesto de trabajo (Vargas et al. 2018). Además, la SL comprende una totalidad de reacciones subjetivas que tiene una persona hacia la naturaleza del trabajo (González 2012). Para Bullock (citado en Murad, Zayed y Mukul 2013), la SL es una actitud resultante de la sumatoria de gustos y disgustos puntuales relacionados con el trabajo. La SL se adapta a la identificación de la medida de satisfacción de un trabajador frente a las recompensas que recibe de su empleo, en especial en el ámbito de la realización personal y no en el reconocimiento social.

Las actitudes que pueda tener un empleado hacia su trabajo se basan en las creencias y posturas que desarrolla con el tiempo, es decir, las actitudes que logra un empleado se generan cuando existe una brecha entre las características reales del lugar de trabajo con las características idealizadas (Guerrero, Parra y Arce 2018). Para Vallejo (2010), existen tres cualidades importantes de un trabajador que definen la SL: los valores, las necesidades y los rasgos personales.

En la SL influyen variables como la capacitación del personal, la educación continua que se puede ofrecer al empleado, igualdad en las recompensas, entre otras (Pérez-Ciordia et al. 2013). Esto es, si una empresa tiene un personal capacitado, con beneficios a la altura de sus logros, es posible garantizar la SL. Por otro lado, la SL debe traer al trabajador un sentido propio de realización y orgullo cuando desempeña sus funciones específicas del puesto de trabajo (Wicker 2011).

Una persona puede experimentar insatisfacción laboral independientemente de las condiciones de trabajo, además, podría tener actitudes negativas del empleado hacia su trabajo (Vallejo 2010); por consiguiente, las causas para que un empleado se encuentre insatisfecho laboralmente pueden detallarse como salarios bajos, inseguridad laboral, relación pobre con jefes o compañeros, am-

biente de trabajo hostil y, por último, circunstancias personales (Vallejo 2010). Sin embargo, la SL es más estable en el tiempo, pero esto no significa que no pueda cambiar. Se ha demostrado que la percepción de satisfacción de una persona puede cambiar en etapas de tiempo muy cortas acorde a los sucesos que puedan presentarse en el trabajo (Meier y Spector 2015).

Según lo antes expuesto, los trabajadores se verán empeñados en su trabajo y serán más productivos si ellos se sienten satisfechos. Lo que conlleva que a altos niveles de SL aumente la posibilidad de que los empleados tengan actitudes positivas hacia el trabajo (Ravichandran, Rajan y Kumar 2015). Empero, no todo puede satisfacer a los empleados, es decir, lo que quizá satisfice a un empleado sea la causa de insatisfacción para otra persona (Addis, Dvivedi y Beshah 2018). La SL representa una gama de combinaciones de aspectos físicos, psicológicos y ambientales que, de cierta manera, repercuten en un trabajador para que se encuentre totalmente satisfecho.

Calidad de servicio interno y satisfacción laboral

Se ha evidenciado que la CSI desempeña un rol importante en la SL (Back, Lee y Abbott 2011). De hecho, la CSI tiene un efecto beneficioso en los empleados cuando se trata de tomar iniciativas, lo que se interpreta como un aumento en la SL (Pantouvakis y Mpogiatzidis 2013). Varios autores han explorado la relación que tiene la CSI y SL. Por ejemplo, Abdullah et al. (2020) encontraron que la CSI tiene un efecto positivo en la satisfacción y compromiso en empleados de enfermería. Otro estudio llevado a cabo por Maharani, Syah y Negoro (2020) indica que la CSI tiene un efecto positivo en la satisfacción de los empleados en compañías de aerolíneas.

En el campo de la manufactura, Sharma, Kong y Kingshott (2016) encontraron un efecto positivo de la CSI sobre la SL en una unidad manufacturera de la República Popular de China. De manera similar, Permatasari et al. (2019) demostraron que con una buena CSI puede satisfacer al empleado de forma que le guíe a conseguir un buen desempeño. Además, se encontró que tener una buena CSI es una representación de que el empleado tiene un buen trato por los demás y siente un cierto aprecio por su trabajo. Según lo mencionado anteriormente, se puede concluir en un círculo de retroalimentación que una buena CSI puede repercutir en la satisfacción laboral, y esto tiene in-

fluencia en la lealtad del empleado, calidad de servicio externo y crecimiento de la productividad (Osahon y Kingsley 2016).

Metodología

Este estudio utilizó un método cuantitativo. Se aplicó un cuestionario estructurado en tres secciones para: i) evaluar las percepciones sobre las características de CSI que fue evaluada a través del modelo SERVQUAL con una adaptación realizada por los autores (anexo 1); ii) recolectar datos demográficos como edad, género, formación académica y experiencia de trabajo, y, iii) evaluar la SL donde se utilizó la encuesta elaborada por Paul Spector, la cual ha sido probada en varios escenarios laborales y ha demostrado tener una excelente fiabilidad (Xu et al. 2020) (anexo 2). Las percepciones de la CSI y SL fueron medidas a través de una escala tipo Likert de siete puntos que se ubica desde 1 “totalmente en desacuerdo” hasta 7 “totalmente de acuerdo” (Pimentel 2010).

Para el manejo de la escala de Likert se aplicó la interpretación descriptiva basada en el trabajo de Pimentel (2010) (tabla 1) que recomienda trabajar con intervalos por la consideración de respuesta de categorías intermedias y evitar perder información con la suposición ordinal. La creación del intervalo en cada ítem tiene una diferencia uniforme de 0,85.

La población de estudio se basó en empleados de nivel operativo de fábricas de manufactura. El cuestionario se aplicó a una muestra homogénea de siete empresas de la ciudad de Cuenca, en total se recolectaron 364 encuestas. Dentro de la muestra, tres empresas se dedican al ensamblaje de productos de línea blanca y electrónicos y cuatro empresas se dedican a la elaboración de productos en metalmecánica. A su vez, las siete empresas comparten características como poseer centros de trabajo de corte, soldadura, pintura y ensamblaje. Es importante señalar que, para recolectar los datos que forman parte de la muestra, se solicitó autorización al departamento de recursos humanos para tener acceso a información de la empresa y se obtuvo la totalidad de participación de las encuestas entregadas.

Tabla 1
Intervalos de respuesta, escala de Likert de siete puntos

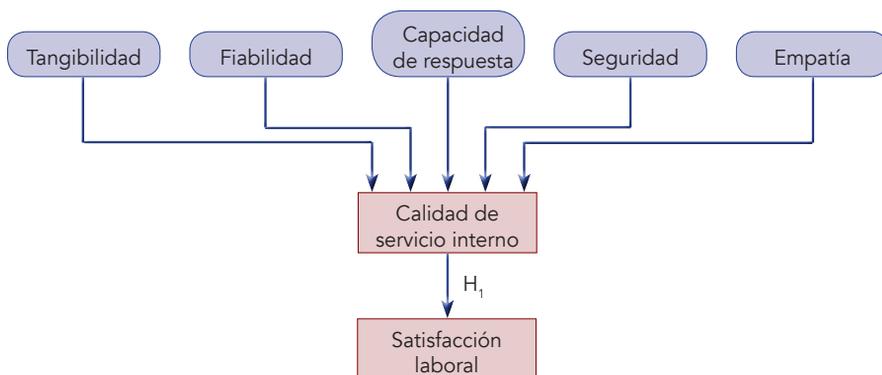
Escala de Likert	Intervalo	Descripción
1	1,00-1,85	Totalmente en desacuerdo
2	1,86-2,71	Muy en desacuerdo
3	2,72-3,57	En desacuerdo
4	3,58-4,43	Indecisión
5	4,44-5,29	De acuerdo
6	5,30-6,15	Muy de acuerdo
7	6,16-7,00	Totalmente de acuerdo

Fuente: adaptado de Pimentel (2010).

La hipótesis (H_1) es: *La calidad de servicio interno tiene un impacto positivo en la satisfacción laboral de los empleados en un proceso de manufactura.*

La figura 1 ilustra el modelo de H_1 sobre CSI (variable independiente) valorada en dimensiones que pueden influir en la SL (variable dependiente).

Figura 1
Modelo de hipótesis del presente estudio



Elaboración propia.

El tratamiento de las variables pasó por un proceso de validación y preparación de los datos (INEGI 2010), este proceso se realizó en el progra-

ma SPSS versión 26 (demo). Posteriormente, se analizó la confiabilidad y consistencia de los datos a través del coeficiente alfa de Cronbach (Galindo 2020). En la variable de CSI se obtuvo un alfa de 0,951 y para SL 0,794.

Conjuntamente, para dar soporte a la hipótesis planteada, se realizó una prueba estadística chi-cuadrado, con el fin de determinar si existe o no asociación entre las variables consideradas como cualitativas politómicas (Osada, Vidal y León 2014).

Para la prueba de correlación se desarrolló un análisis en la literatura disponible. Según el criterio de Murray (2013), utilizar una prueba estadística paramétrica o no paramétrica, como Pearson o Rho de Spearman aplicadas a la escala tipo Likert, no afectan a las deducciones que se puedan extraer de los resultados, por lo que se utilizó la prueba estadística de correlación de Pearson.

Presentación de resultados

Información demográfica

Del total de los encuestados, con relación al género, el 83,24% corresponde a la categoría de “hombre”, el 14,84% a “mujer” y el restante 1,92% a “prefiero no decirlo”. Además, con relación a la edad, el 23,63% (86) de los encuestados se encontraba por debajo de los 24 años; el 70,05% (255) de los encuestados tenía entre 25-54 años, y el 6,04% (22) entre 55-64 años. Por otro lado, para la pregunta del nivel académico, el 68,68% (250) posee educación hasta el bachillerato, mientras que el 14,01% (51) poseen educación básica primaria. El 62,36% (227) de los empleados encuestados tenían una experiencia laboral entre 1 y 6 años, y el 14,84% (54) tenían de 11 a 16 años de experiencia.

Resultados de la calidad de servicio interno

La tabla 2 muestra los valores que representan el nivel de percepción de CSI en un proceso de manufactura. Los valores representan la media y la desviación estándar de cada dimensión evaluada en la encuesta. La valoración de la media general para la CSI fue de 4,778. La interpretación de la media de la CSI considera que los encuestados están de acuerdo con los aspectos considerados en el modelo de medición de la CSI.

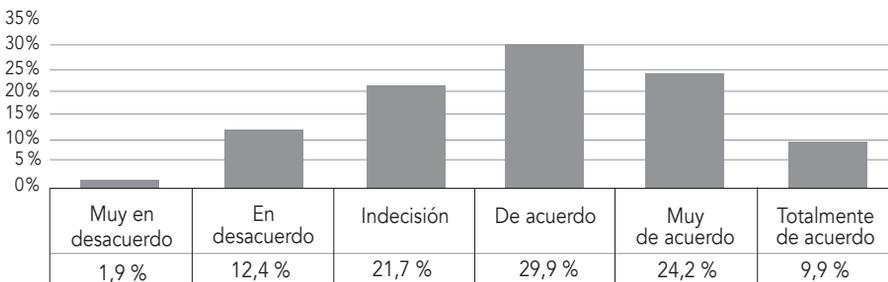
Tabla 2
Resultados descriptivos de la calidad de servicio interno

Variable	Media	Desviación estándar
Calidad de servicio interno total	4,778	1,033
Tangibilidad	4,848	1,096
Fiabilidad	4,674	1,254
Capacidad de respuesta	5,082	1,142
Seguridad	4,799	1,270
Empatía	4,564	1,142

Elaboración propia.

La figura 2 muestra la distribución de los porcentajes de respuesta en la escala de Likert de siete puntos para la CSI total.

Figura 2
Agrupación visual de frecuencias de la calidad de servicio interno



Elaboración propia.

De los resultados obtenidos; la dimensión “empatía” alcanza la media de 4,564 siendo la más baja; luego se ubica la dimensión de “fiabilidad” con una media de 4,674; seguido de “seguridad” con 4,799; “tangibilidad” con 4,848 y “capacidad de respuesta” con 5,082; este último refleja que existe una percepción de respuesta rápida y eficaz a solicitudes de los clientes internos y la comunicación entre los empleados es clara; es decir, existe una disponibilidad de los empleados a brindar el servicio prometido de forma apropiada (Al-Ababneh et al. 2018).

La figura 3 ilustra la agrupación visual de respuestas de las dimensiones de CSI agrupadas por los enunciados de la escala de Likert. Con respecto a la dimensión de empatía, muestra tener una cantidad mayor de respuesta que evidencia estar en desacuerdo con los enunciados presentados. El desacuerdo con los enunciados presentados puede indicar que en las empresas de manufactura existe una baja preocupación por los problemas de los empleados o una actuación pobre en beneficio de ellos.

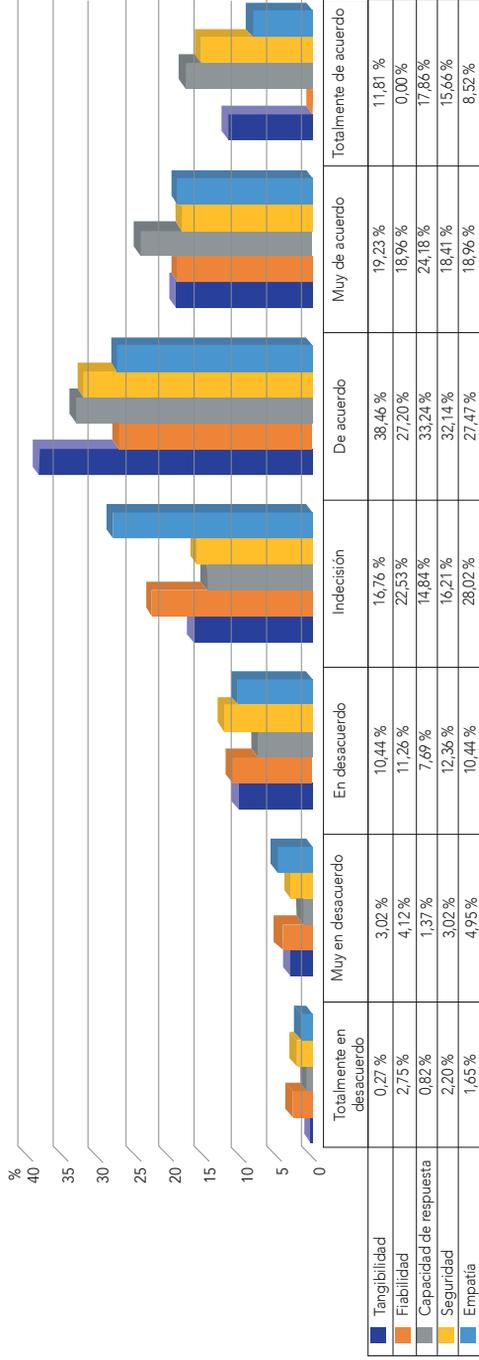
En comparación con los resultados de la percepción de la CSI con otros estudios como el de Al-Ababneh et al. (2018), se obtuvo un intervalo de medias de 5,67 a 6,02 para todas las dimensiones (sector hotelero). En el estudio de Abdullah et al. (2020) se evidenció una media de 3,42 (sector de la salud); con respecto a la industria manufacturera, en el estudio de Umamaheswari (2014) se encuentra un porcentaje de 49,16% donde los empleados están de acuerdo con que la empresa ofrece una CSI buena.

Con los resultados de la satisfacción laboral, Spector (1997) sugiere que para interpretar los resultados de la encuesta de SL se debe desarrollar la suma de los ítems, para luego realizar un corte lógico en los puntajes alcanzados; sin embargo, son arbitrarios, pero representan la satisfacción, insatisfacción o indecisión del empleado. En el presente estudio se consideró analizar el nivel de percepción mediante el análisis de la puntuación de la media. Como se puede apreciar en la tabla 3, la media alcanzada para la SL total es de 4,213, este valor representa indecisión, es decir, una percepción ni buena ni mala hacia el afecto, cogniciones y tendencias conductuales del trabajo.

Conjuntamente, el valor de indecisión puede deberse a la interpretación semántica del individuo, mas no por el entendimiento del constructo teórico, una hipótesis que se puede acusar al nivel educativo de la muestra. Hidalgo-Rasmussen y González-Betanzos (2019) postulan que dicho efecto está relacionado con sesgos de aquiescencia; justamente el 68,68% (250) de la muestra alcanza una instrucción hasta el bachillerato, y la otra parte del porcentaje se reparte en niveles bajos de educación, y considerando no significativo el 4,40% de los niveles superiores al bachillerato. Precisamente, la tendencia de respuesta se mantuvo hacia la parte positiva de la escala, teniendo en cuenta que la media supera los 4 puntos.

La dimensión con la valoración más alta de la media (5,205) es la de “naturaleza del trabajo”. El puntaje alcanzado, de acuerdo con la tabla 3, indica

Figura 3
Agrupación visual de las frecuencias de las dimensiones
de la calidad de servicio interno



Elaboración propia.

una percepción buena sobre el tipo de trabajo realizado. De igual forma, la dimensión de “supervisión” demuestra una percepción en los empleados de sentirse a gusto con su jefe inmediato, y su competencia de realizar su trabajo.

Por otro lado, la dimensión con el valor de la media más bajo (3,769) fue para “beneficios complementarios”, mostrando insatisfacción con los beneficios monetarios o no monetarios y la oportunidad igualitaria en la empresa.

Tabla 3
Resultados descriptivos de la satisfacción laboral

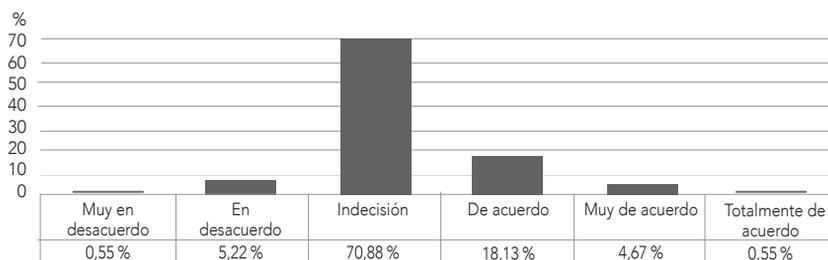
Variable	Media	Desviación estándar
Satisfacción laboral total	4,213	0,549
Pago	3,966	1,024
Promoción	4,013	0,897
Supervisión	4,627	1,044
Beneficios complementarios	3,769	0,868
Recompensas contingentes	3,799	0,960
Condiciones de operación	3,844	0,777
Compañeros de trabajo	4,618	0,969
Naturaleza del trabajo	5,205	0,992
Comunicación	4,073	0,865

Elaboración propia.

Por otro lado, la dimensión “pago” tiene un valor de 3,966. Este valor indica que los empleados no se sienten satisfechos con la percepción de remuneración en función del trabajo realizado. Asimismo, las “recompensas contingentes” indican que no tienen una percepción alta de reconocimiento. Esto puede entrar en discusión con el sistema de incentivos hacia los operarios, debido a que se considera una fuente de motivación (Leal 2020).

La figura 4 muestra el resultado integral de SL, y se aprecia un alto porcentaje de indecisión de 70,88 % (250); sin embargo, si se presta atención en los intervalos que describen una respuesta positiva suman un 23,35 % (85) que infiere que están de acuerdo con los planteamientos de la SL. Esto se asume como válido debido a que los intervalos que denotan una percepción baja agrupados llegan al 5,77 %.

Figura 4
Agrupación visual de frecuencias de la satisfacción laboral



Elaboración propia.

Discusión y análisis de resultados

Análisis de variables entre calidad de servicio interno y satisfacción laboral

Para el análisis de las variables de CSI y SL, se inicia con un resumen sobre las medias de los cuestionarios sobre los segmentos de edad. En la tabla 4 se presenta un resumen de las medias por cada agrupación de años de experiencia y se observa que no existe gran diferencia entre las medias acorde a las edades. Además, se muestra que las desviaciones estándar, dentro de cada segmento no representan una gran variación. Sobre esta base es posible inferir que no existe variación entre medias.

La figura 5 ilustra una comparación visual del comportamiento de la calidad de servicio interno y la satisfacción laboral, por medio de una agrupación visual de las respuestas de la escala de Likert de siete puntos.

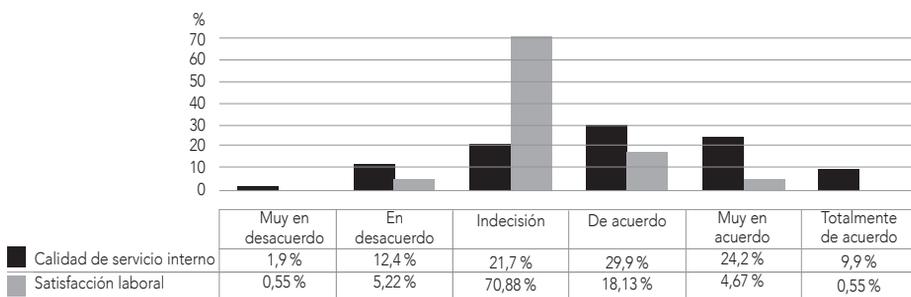
Se observa que para la CSI se agrupa el mayor porcentaje en las escalas que describen estar de acuerdo con los enunciados que se presentaron en la encuesta. Específicamente, las escalas de “de acuerdo”, “muy de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” se reparten en porcentajes de 29,9, 24,2 y 9,9%, respectivamente, sumando un total de 64,0%; se puede presumir que 233 personas de la muestra de 364 están de acuerdo en que existe una CSI dentro de un proceso de manufactura.

Tabla 4
Comparación de medias por años de experiencia

Años de experiencia	Calidad del servicio interno		Satisfacción laboral	
	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
[1-6)	4,842	1,056	4,273	0,5914
[6-11)	4,549	0,931	4,549	0,4541
[11-16)	4,633	1,101	4,125	0,4177
[16-21)	4,672	1,208	4,224	0,4660
[21-26)	4,878	0,585	4,026	0,6184
[26-31)	5,133	0,876	4,144	0,5496
[31-36)	4,852	0,697	4,125	0,3495
[36-41]	4,091	–	3,778	–

Elaboración propia.

Figura 5
Agrupación visual de las respuestas para la calidad de servicio interno y satisfacción laboral



Elaboración propia.

Además, se demuestra que los valores de una CSI moderada representan una SL moderada. Con estos antecedentes, se ejecutó la prueba de independencia estadística chi-cuadrado y los resultados se muestran en la tabla 5. El valor chi-cuadrado es de 19,907, valor que es superior al valor de tablas de la distribución chi-cuadrado para cuatro grados de libertad ($\chi^2_c > \chi^2$) y un criterio de p-valor ($p < 0,05$); por lo tanto, estadísticamente se acepta la suposición de que la variable de SL es dependiente a la CSI.

Tabla 5
**Prueba de chi-cuadrado entre calidad de servicio interno
 y satisfacción laboral**

	Valor	df	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	19,907	4	0,001
Razón de verosimilitud	20,920	4	0,000
No. de casos válidos	364		

Elaboración propia.

La tabla 6 indica el nivel de significancia $p < 0,05$ de cada dimensión, y señala que tienen asociación con la variable de SL.

Tabla 6
**Prueba de chi-cuadrado entre dimensiones de la calidad
 de servicio interno y satisfacción laboral**

Dimensión	Valor chi-cuadrado de Pearson	df	Sig. asintótica (bilateral)
Tangibilidad	22,861	4	0,000
Fiabilidad	13,446	4	0,009
Capacidad de respuesta	15,302	4	0,004
Seguridad	24,227	4	0,000
Empatía	30,602	4	0,000

Elaboración propia.

Correlación de variables

La prueba de correlación de Pearson se realizó para analizar la relación entre CSI y SL. Los resultados de las percepciones de los empleados ($r=0,426$; $p < 0,01$) se ilustran en la tabla 7. El resultado indica que existe una correlación positiva entre el cambio de la CSI y el cambio proporcional en la SL de los empleados; además, el grado de interpretación estadística indica una fuerza de asociación moderada.

Tabla 7
**Correlaciones entre calidad de servicio interno
 y satisfacción laboral**

Variable	Tangibilidad	Fiabilidad	Capacidad de respuesta	Seguridad	Empatía	Calidad de servicio interno total	Satisfacción laboral
Tangibilidad	1						
Fiabilidad	0,634**	1					
Capacidad de respuesta	0,558**	0,763**	1				
Seguridad	0,559**	0,805**	0,806**	1			
Empatía	0,622**	0,761**	0,707**	0,774**	1		
Calidad de servicio interno total	0,759**	0,920**	0,874**	0,907**	0,893**	1	
Satisfacción laboral	0,424**	0,336**	0,334**	0,365**	0,414**	0,426**	1

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Elaboración propia.

De igual manera, se analizaron las correlaciones entre las dimensiones que forman parte de CSI y SL; se obtuvo que las variables están correlacionadas positivamente a la SL. Por otro lado, debido a que la correlación solo mide asociación lineal entre variables y no indica una relación de causalidad (Navidi 2006), en el presente estudio se procedió a realizar un análisis de regresión lineal. Para la regresión lineal se asumió a la CSI total como variable independiente y la SL como variable dependiente. El coeficiente de R^2 reveló que la proporción de la varianza de la SL está explicada en un 18,1 % por la CSI. Para condensar estadísticamente, el resultado de regresión indicó que la CSI está relacionada positivamente con la SL con una $p < 0,000$ ($\beta=0,426$).

Con relación a los resultados expuestos, la hipótesis propuesta (H_1) en el presente estudio es aceptada. Además, se encontraron estudios con resultados similares como los realizados por Sharma, Kong y Kingshott (2016) y Permatasari et al. (2019) que hallaron una relación significativa positiva ($\beta = 0,45$; $p < 0,001$) entre CSI y SL en una empresa manufacturera de electrónicos en la República Popular de China.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en el presente estudio infieren que es necesario atender la CSI de forma continua en empresas de manufactura. Frente a los datos de SL, no se obtuvieron resultados significativos en cuanto a una posición positiva de las actitudes del trabajo evaluadas. Sin embargo, mediante la apreciación por medio del intervalo de las medias propuesto por Pimentel (2010), se logró demostrar que las actitudes que causan la satisfacción están apegiándose a un sesgo positivo.

Uno de los principales resultados de este estudio demuestra una correlación de fuerza moderada (0,426**) entre la CSI y SL. Además, con los resultados obtenidos se concluye que la CSI tiene un impacto del 18,1% ($\beta=0,426$; $p<0,05$) en la SL.

Se propone investigar en los procesos de recompensas contingentes (SL) y en la percepción de empatía (CSI), dado que son los puntos que alegan a un reconocimiento personal, y esto como puede repercutir en el desempeño laboral de un empleado. Para futuras investigaciones se propone evaluar la redacción de los modelos de la satisfacción laboral, debido a que en la industria de la manufactura el nivel educativo podría ser bajo, como se muestra en el presente estudio. Lo que conlleva a que el lector de la encuesta no pueda asimilar el constructo teórico de la forma que desea el investigador. Además, se podrían estudiar factores adicionales sobre la influencia de la CSI de los procesos administrativos y su impacto sobre la percepción de calidad en procesos operativos.

Referencias

- Abdullah, Muhammad Ibrahim, Dechun Huang, Muddassar Sarfraz, Larisa Ivascu y Amir Riaz. 2020. "Effects of Internal Service Quality on Nurses' Job Satisfaction, Commitment and Performance: Mediating Role of Employee Well-being". *Nursing Open* 8: 607-619. <https://doi.org/10.1002/nop2.665>.
- Addis, Sisay, Akshay Dvivedi y Birhanu Beshah. 2018. "Determinants of Job Satisfaction in Ethiopia: Evidence from the Leather Industry". *African Journal of Economic and Management Studies* 9 (4): 410-429. <https://doi.org/10.1108/AJEMS-09-2017-0222>.

- Al-Ababneh, Mukhles M., Mousa A. Masadeh, Firas J. Al-Shakhsheer y Ma'moun A. Habiballah. 2018. "The Impact of Internal Service Quality on Job Satisfaction in The Hotel Industry". *Research in Hospitality Management* 8 (1): 55-66. 10.1080/22243534.2018.1501182.
- Back, Ki-Joon, Choong-Ki Lee y JeAnna Abbott. 2011. "Internal Relationship Marketing: Korean Casino Employees' Job Satisfaction and Organizational Commitment". *Cornell Hospitality Quarterly* 52 (2): 111-124. <https://doi.org/10.1177/1938965510370742>.
- Dhurup, Manilall. 2012. "Determinants of Internal Service Quality and the Relationship with Internal Customer Satisfaction". *African Journal of Business Management* 6 (11): 4185-4195. <https://doi.org/10.5897/AJBM11.2386>.
- Farner, Steve, Fred Luthans y Steven M. Sommer. 2001. "An Empirical Assessment of Internal Customer Service". *Managing Service Quality: An International Journal* 11 (5): 350-358. <https://doi.org/10.1108/09604520110404077>.
- Galindo, Héctor. 2020. *Estadística para no estadísticos: una guía básica sobre la metodología cuantitativa de trabajos académicos*. Madrid: 3Ciencias.
- Gandhi, Surjit, Anish Sachdeva y Ajay Gupta. 2018. "Developing a Scale to Measure Employee Service Quality in Indian SMEs". *Management Science Letters* 8: 455-474. <https://doi.org/10.5267/j.msl.2018.3.005>.
- González, Manuel Jesús. 2012. *Habilidades directivas*. Madrid: Innovación y Cualificación.
- Guerrero, María Auxiliadora, Richard John Parra y Mayda Flor Arce. 2018. "La satisfacción laboral y su efecto en la satisfacción del cliente, un análisis teórico". *INNOVA Research Journal* 3 (8): 140-146. <https://doi.org/10.33890/innova.v3.n8.2018.879>.
- Hallowell, Roger, Leonard A. Schlesinger y Jeffrey Zornitsky. 1996. "Internal Service Quality, Customer and Job Satisfaction: Linkages and Implications for Management". *Human Resource Planning* 19 (2): 20-31.
- Hidalgo-Rasmussen, Carlos Alejandro, y Fabiola González-Betanzos. 2019. "El tratamiento de la aquiescencia y la estructura factorial de la escala breve de resiliencia (BRS) en estudiantes universitarios mexicanos y chilenos". *Anales de Psicología* 35 (1): 26-32. <https://doi.org/10.6018/analesps.35.1.297781>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Diseño conceptual para la generación de estadística básica*. Ciudad de México: INEGI.
- Kang, Gi-Du, Jeffrey Jame y Kostas Alexandris. 2002. "Measurement of Internal Service Quality: Application of the SERVQUAL Battery to Internal Service Quality". *Managing Service Quality: An International Journal* 12 (5): 278-291. <https://doi.org/10.1108/09604520210442065>.
- Leal, Eduardo. 2020. *Propuesta de un modelo de responsabilidad social corporativa para empresas agropecuarias*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Maharani, Safara Putri, Tantri Yanuar Rahmat Syah y Dimas Angga Negoro. 2020. "Internal Service Quality as a Driver of Employee Satisfaction, Commitment, and Turnover Intention Exploring over Focal Role of Employee Well-Being". *Journal of Multidisciplinary Academic* 4 (3): 170-175.

- Meier, Laurenz, y Paul Spector. 2015. "Job Satisfaction". En *Wiley Encyclopedia of Management*, editado por Cary Cooper, 1-3. Nueva Jersey: Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom050093>.
- Murad, Mohammad Moinul Islam, Nurul Mohammad Zayed y Abu Zafar Ahmed Mukul. 2013. "A Study on Job Satisfaction: Focus on Bankers of Bangladesh". *European Journal of Business and Management* 5 (17): 14-20.
- Murray, Jacqueline. 2013. "Likert Data: What to Use, Parametric or Non-Parametric?". *International Journal of Business and Social Science* 4 (11): 258-264.
- Navidi, William. 2006. *Estadística para ingenieros*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Osada, Jorge, Lupe Vidal y Franco León. 2014. "Comparación de variables estadísticas: clavando un tornillo". *Revista Médica de Chile* 142 (8): 1080-1081. <https://doi.org/10.4067/S0034-98872014000800019>.
- Osahon, Otabor Joseph, y Obahiagbon Kingsley. 2016. "Statistical Approach to the Link between Internal Service Quality and Employee Job Satisfaction: A Case Study". *American Journal of Applied Mathematics and Statistics* 4 (6): 178-184. <https://doi.org/10.12691/ajams-4-6-3>.
- Pantouvakis, Angelos, y Panagiotis Mpogiatzidis. 2013. "The Impact of Internal Service Quality and Learning Organization on Clinical Leaders' Job Satisfaction in Hospital Care Services". *Leadership in Health Services* 26 (1): 34-49. <https://doi.org/10.1108/17511871311291714>.
- Pei, Xueliang, Tiantian Gao y Yezhuang Tian. 2011. "The Path of Internal Service in Manufacturing Enterprises Improving Business Performance Based on Employee Satisfaction" *2011 International Conference on Business Management and Electronic Information*. 492-496. <https://doi.org/10.1109/ICBMEI.2011.5917954>.
- Pérez-Ciordia, Ignacio, Francisco Guillén-Grima, Antonio Brugos e Inés Aguinaga Ontoso. 2013. "Satisfacción laboral y factores de mejora en profesionales de atención primaria". *Anales del Sistema Sanitario de Navarra* 36 (2): 253-262.
- Permatasari, Anggraeni, Cheryl Amadea, Grisna Anggadwita y Dini Turipanam. 2019. "An Integrated Human Resources Model in Manufacturing Companies: A Case of Indonesia". *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering* 505: 1-7. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/505/1/012029>.
- Pimentel, Jonald. 2010. "A Note on the Usage of Likert Scaling for Research Data Analysis". *USM R&D Journal* 18 (2): 109-112.
- Ravichandran, A., L. S. Rajan y G. B. S. Kumar. 2015. "A Study on Job Satisfaction of Employees of Manufacturing Industry in Puducherry, India". *International Journal of Innovative Research & Development (IJIRD)* 4 (2): 344-349. <https://n9.cl/knxdo>.
- Sharma, Piyush, Titus Tak Chuen Kong y Russel P. J Kingshott. 2016. "Internal Service Quality as a Driver of Employee Satisfaction, Commitment and Performance". *Journal of Service Management* 27 (5): 773-797. <https://doi.org/10.1108/JOSM-10-2015-0294>.

- Spector, Paul. 1997. *Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences*. Thousand Oaks: SAGE. <https://n9.cl/fkx3e>.
- Umamaheswari, Jagannathan. 2014. “Exploring Internal Service Quality in a Manufacturing Organization-A Study in Lucus TVS, Chennai”. *Procedia Economics and Finance* 11: 710-725. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00235-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00235-4).
- Vallejo, Olga Elena. 2010. *Satisfacción laboral: utopía o realidad*. Baranquilla: Corporación Universidad de la Costa. <http://hdl.handle.net/11323/1081>.
- Vargas, Teresa, Verónica Vizzuett, Erika Amador, Luis Becerra y Eleazar Villegas. 2018. “La satisfacción laboral y su influencia en la productividad”. *Teuken Bidikay. Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad* 9 (13): 129-153. <https://doi.org/10.33571/teuken.v9n13a5>.
- Wicker, Don. 2011. *Job Satisfaction: Fact or Fiction: Are You Satisfied with Your Job?* Bloomington: AuthorHouse.
- Xu, Jiuping, Gheorghe Duca, Syed Ejaz Ahmed, Fausto Pedro García Márquez y Asaf Hajiyeve, eds. 2020. *Proceedings of the Fourteenth International Conference on Management Science and Engineering Management: Volume 2. Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*. Accedido enero de 2021. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-49889-4>.

Anexo 1

Modelo de calidad de servicio interno

Dimensión	Ítem	Aspecto valorado
Tangibilidad	1	Contamos con equipos actualizados.
	2	El material utilizado en el lugar de trabajo es visualmente atractivo.
	3	Los compañeros de trabajo tienen una apariencia prolija y profesional.
	4	El entorno de trabajo es cómodo y atractivo.
Fiabilidad	5	Los compañeros de trabajo brindan el servicio prometido.
	6	Los compañeros de trabajo son confiables para manejar mis problemas.
	7	Los compañeros de trabajo realizan los servicios correctamente la primera vez, para evitar tener que hacer correcciones más tarde.
	8	Los compañeros de trabajo son confiables.
	9	Los compañeros de trabajo brindan información correcta y necesaria.

Dimensión	Ítem	Aspecto valorado
Capacidad de respuesta	10	Mi comunicación con los compañeros de trabajo es apropiada, precisa y clara.
	11	Los compañeros de trabajo responden rápida y eficazmente a mi solicitud.
	12	Los compañeros de trabajo están dispuestos a ayudarme.
	13	Los compañeros de trabajo están dispuestos a adaptarse a solicitudes y necesidades.
Seguridad	14	Puedo confiar en mis compañeros de trabajo.
	15	Me siento seguro al tratar con compañeros de trabajo.
	16	Los compañeros de trabajo son educados y amables.
	17	Los compañeros de trabajo están bien formados.
Empatía	18	Los compañeros de trabajo me brindan atención individual.
	19	Tenemos horarios de trabajo convenientes.
	20	Los compañeros de trabajo están sinceramente preocupados por los problemas.
	21	Los compañeros de trabajo parecen tener en mente los mejores intereses de los demás.
	22	Los compañeros de trabajo son sensibles a mis necesidades relacionadas con el trabajo.

Fuente: Kang y Alexandris (2002, 291).

Anexo 2

Encuesta de satisfacción laboral

Ítem	Aspecto valorado
1	Siento que me pagan una cantidad justa por el trabajo que hago.
2	Realmente hay muy pocas posibilidades de promoción en mi trabajo.
3	Mi supervisor es bastante competente en hacer su trabajo.
4	No estoy satisfecho con los beneficios que recibo.
5	Cuando hago un buen trabajo, recibo el reconocimiento que debo recibir.
6	Muchas de nuestras reglas y procedimientos dificultan el hacer un buen trabajo.
7	Me agrada la gente con la que trabajo.
8	A veces siento que mi trabajo no tiene sentido.

Ítem	Aspecto valorado
9	La comunicación parece buena dentro de esta organización.
10	Los aumentos son muy pocos y espaciados.
11	Aquellos que hacen un buen trabajo tienen oportunidad de ser promovidos.
12	Mi supervisor es injusto conmigo.
13	Los beneficios que recibimos son tan buenos como los que ofrecen la mayoría de las organizaciones.
14	No siento que el trabajo que hago es apreciado.
15	Mis esfuerzos por hacer un buen trabajo rara vez se ven obstaculizados por la burocracia.
16	Me encuentro que tengo que trabajar más duro en mi trabajo debido a la incompetencia de las personas con las que trabajo.
17	Me gusta hacer las cosas que hago en el trabajo.
18	Los objetivos/metas de esta organización no me quedan claros.
19	Me siento despreciado por la organización cuando pienso en lo que me pagan.
20	Las personas adelantan aquí tan rápidamente como en otras empresas.
21	Mi supervisor muestra muy poco interés en los sentimientos de los subordinados.
22	El paquete de beneficios que tenemos es equitativo.
23	Hay pocas recompensas para quienes trabajan aquí.
24	Tengo mucho que hacer en el trabajo.
25	Disfruto estar con mis compañeros de trabajo.
26	A menudo siento que no sé qué está pasando con la organización.
27	Siento una sensación de orgullo haciendo mi trabajo.
28	Me siento satisfecho con mis oportunidades de aumentos salariales.
29	Hay beneficios que no tenemos y que deberíamos tener.
30	Me agrada mi supervisor.
31	Hay mucho papeleo.
32	No siento que mis esfuerzos se vean recompensados como deberían.
33	Estoy satisfecho con mis oportunidades de ser ascendido.
34	Hay demasiadas discusiones y peleas en el trabajo.
35	Mi trabajo es agradable.
36	Las asignaciones de trabajo no se explican completamente.

Fuente: adaptado de Spector (1997).

Participación ciudadana: un nuevo paradigma en la gestión pública

Citizen Participation: A New Paradigm for Public Management

Participação da cidadania: um novo paradigma na gestão pública

Orlando Hernández Cruz

Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr
<https://orcid.org/0000-0001-8011-6094>

Harold Hütt Herrera

Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
harold.hutt@ucr.ac.cr
<https://orcid.org/0000-0002-5265-0190>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.4>

Recibido: 21 de enero de 2023 • Revisado: 6 de marzo de 2023
Aceptado: 2 de abril 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

El propósito del presente artículo es caracterizar las prácticas de participación ciudadana que se han venido desarrollando en Costa Rica. Se muestran los resultados de dos investigaciones cuyos objetivos son identificar las prácticas de participación ciudadana en el marco del modelo de gobierno abierto en el gobierno central, y sobre cómo se estructura el vínculo con la ciudadanía desde las municipalidades, respectivamente. Para el primer caso, se definió una metodología cualitativa con el apoyo de herramientas cuantitativas; para el análisis de los gobiernos locales se utilizó una metodología cualitativa, así como la participación activa en espacios municipales tales como las actividades de rendición de cuentas gestionadas por la alcaldía en los cantones de Heredia y Turrialba. El marco de referencia utilizado fueron las teorías vinculadas a la gestión del modelo de gobierno abierto y la participación ciudadana. Como conclusión principal se extrae que aún y cuando se han venido implementando diversos mecanismos para dar participación a la ciudadanía en la toma de decisiones, el modelo aún es incipiente y es necesario fortalecer tanto las metodologías como los canales y los recursos.

Palabras clave: gobierno abierto, municipalidades, rendición de cuentas, transparencia, contrapesos políticos.

JEL: H83 Administración pública.

Abstract

The purpose of this article is to define the practices of citizen participation in development in Costa Rica. The results of two research projects are shown; the objectives of these were, respectively, to identify the practices of citizen participation within the framework of the open government model of the central government, and how the link of citizens and the municipalities is structured. For the first case, a qualitative methodology was used, along with quantitative tools; for the analysis of local governments, a qualitative methodology was used along with active participation in municipality-based spaces such as accountability activities managed by the Mayor's office in the cantons Heredia and Turrialba. The framework used was theory related to the administration model of open government and citizen participation. As its main conclusion, it has been determined that even though and with the implementation of various mechanisms for citizen participation in decision-making, the model is still poor and it is thus necessary to strengthen methodologies, channels and resources.

Keywords: open government, municipalities, accountability, transparency, political counterweights.

JEL: H83 Public Administration.

Resumo

A finalidade desse artigo é caracterizar as práticas de participação da cidadania recentes em Costa Rica. Presentam-se os resultados de duas pesquisas que tinham os objetivos de identificar as práticas de participação da cidadania enquadrada no modelo de governo aberto no governo central, e como o vínculo com a cidadania foi feito com o apoio de ferramentas quantitativas; para a análise dos governos locais usou-se uma metodologia qualitativa,

além da participação ativa nos espaços municipais como as atividades de prestação de contas dirigidas pela prefeitura nos cantões Heredia e Turrialba. O marco referencial utilizado incluiu as teorias vinculadas à gestão do modelo de governo aberto e a participação da cidadania. A conclusão principal foi que, mesmo com a implementação de vários mecanismos para fornecer a participação da cidadania para tomar decisões, o modelo ainda não está muito avançado e é necessário fortalecer as metodologias, os canais e os recursos.

Palavras chave: governo aberto, prefeituras, prestação de contas, transparência, contrapesos políticos.

JEL: H83 Administração pública.

Introducción

La gestión pública ha venido experimentando una fuerte crisis de legitimidad durante las últimas décadas, principalmente en América Latina, como producto del desencanto ciudadano con las agrupaciones políticas, dado los constantes casos de corrupción, los malos manejos económicos de los países, el favorecimiento de asimetrías económicas y sociales, así como la decadencia de los servicios públicos, entre otros factores.

A pesar de las promesas de las nuevas agrupaciones políticas de ofrecer una esperanza de un cambio, siempre las realidades ceden al desencanto al igual que sucedía con las agrupaciones más tradicionales, quedando en evidencia el predominio de intereses particulares y de grupos específicos por encima del bienestar colectivo.

Lo anterior motivó el surgimiento de la propuesta de gobierno abierto, como una alternativa —a partir de un proceso de evolución de los modelos de gestión pública—, que se propone como un esquema de trabajo basado en tres pilares esenciales: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Los antecedentes de este modelo datan de 2003, con motivo de los lineamientos de transparencia incentivados por la OCDE entre sus países afiliados (Barria, González y Cisternas 2017).

No obstante, en 2009 el modelo logra una mayor concreción cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, emite un memorando con pautas específicas de transparencia que deberían acatar las agencias de gobierno en su país.

Lo anterior dio paso a la creación del Open Government Partnership en 2011, como una alianza de países dispuestos a adoptar el nuevo modelo, como una forma de rescatar la credibilidad institucional y fortalecer la democracia (Barria, González y Cisternas 2017).

Costa Rica fue uno de los primeros países en sumarse a esta agrupación en 2011 conscientes de que este esfuerzo contribuiría a “mejorar la transparencia, impulsar la innovación en el sector público, empoderar a las personas y volver los procesos de diseño de políticas públicas más representativos, incluyentes y efectivos” (Guillén 2020, 2).

Para 2014, y como parte de la continuidad de este proceso, el presidente Luis Guillermo Solís lanzó la Estrategia Nacional para la Implementación del Modelo de Gobierno Abierto en Costa Rica, para lo cual se establecieron funciones a cargo del Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, y se promulgó normativa como el Decreto 40199-MP —Apertura de Datos Públicos— y el Decreto 40200-MP-MEIC-MC-Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, se estableció el proyecto “Open Muni”, desarrollado por Mora (2016), a través del cual se propuso la adopción del modelo de gobierno abierto en las municipalidades, tomando en consideración el uso de las nuevas TIC que brindan acceso a datos abiertos; así como para facilitar el desarrollo de propuestas para generar vínculos con las comunidades.

Open Muni se centró en la importancia de los datos que deberían producir los gobiernos locales para que sean de acceso abierto, y de diferentes tipos, de acuerdo con las posibilidades de cada municipalidad, pero pensando siempre en la participación ciudadana, ya sea para darles información, así como obtener información de la ciudadanía sobre los asuntos que les afectan dentro del espacio territorial.

El objetivo del presente artículo es presentar un recuento de las prácticas de participación ciudadana generadas tanto en el gobierno central de Costa Rica, como en las municipalidades, a partir de lo cual se realiza una caracterización.

No obstante, es necesario aclarar que el proceso de implementación —en términos generales— de este nuevo modelo aún se mantiene en curso, por lo que la participación ciudadana sigue siendo el reto fundamental, según se analiza de seguido.

Gobierno abierto y participación ciudadana

La participación ciudadana se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales del modelo de gobierno abierto (GA), dado que su objetivo es promover el fortalecimiento de la gestión democrática a través del incentivo de contrapesos ciudadanos en la gestión pública y, a su vez, de procurar una mayor legitimidad de la actividad estatal. Esto, tomando en consideración que, tal y como lo expone Jaimes (2007, 102), la participación ciudadana es “vista como un elemento para la eficiencia y una actividad de coadministración, una intensión formal de democratizar el Estado”.

Con relación a esta perspectiva, Sánchez (2015, 52) concuerda con Jaimes, dado que considera que la participación ciudadana es una “consecuencia necesaria para la evolución de la discusión sobre Estado y democracia”.

Esto, según Rosanvallón (2006) y Carmanzana (2016), contribuye adicionalmente a combatir la corrupción y a promover la eficiencia en la gestión pública, lo que tiene implicaciones directas en la recuperación de la credibilidad en las instituciones del Estado.

En síntesis, se incentiva a la generación de contrapesos políticos, comprendidos como la posibilidad que tienen los diversos actores de una sociedad para intervenir en los procesos de discusión y reflexión sobre posibles decisiones gubernamentales, en procura de promover una mayor posibilidad de luchar por el bien común, por encima de los intereses de grupos particulares.

En este sentido, y según Canto (2008), el papel de los actores sociales en los procesos de construcción de políticas públicas permite fortalecer la democracia y defender los derechos de todas las partes involucradas, siendo que los diálogos abiertos y participativos contribuyen al desarrollo de perspectivas más integrales.

En relación con lo expuesto anteriormente, el Manual de GA de la CEPAL (2017, 24) establece que “la participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al Gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de Gobierno abierto. La ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas”.

Es importante acotar, en este sentido, que la transparencia y la rendición de cuentas son dos conceptos interrelacionados, dado que como pilares fun-

damentales del modelo de GA están orientados a brindar acceso a información y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos (Guillén 2020).

De hecho, la transparencia implica intrínsecamente una relación bidireccional con la ciudadanía, tanto en el suministro de información, como en el desarrollo de procedimientos y mecanismos para dar un libre acceso a los datos públicos (Canel y Sanders 2012); esto a su vez, genera un mayor compromiso del Estado con la creación de políticas para facilitar la medición y evaluación de resultados.

No obstante, a pesar de que este es uno de los elementos medulares del modelo, también es uno de los más retadores, dada la magnitud y características heterogéneas de la población, lo que dificulta la generación de consensos o puntos de encuentro.

Bajo esta perspectiva, el Manual de GA de la CEPAL (2017, 23) reconoce que los aportes ciudadanos constituyen un pilar esencial para la elaboración de políticas públicas, ya que “la implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos”.

Asimismo, dicho Manual detalla una propuesta de cuatro niveles de compromiso en materia de participación ciudadana, para efectos de los países que han adoptado el modelo, según se puede observar en la tabla 1.

Se puede inferir que el avance y desarrollo de los procesos colaborativos y de cocreación, están directamente vinculados con el proceso de madurez y experiencia en la implementación del modelo de GA.

Dentro de los retos más significativos en esta área destaca la complejidad de algunos temas, los cuales requerirán de un mayor nivel de *expertise* y conocimiento por parte de las partes involucradas para comprender sus alcances y dimensiones; la posibilidad del gobierno para contrarrestar distorsiones informativas y mediáticas; los recursos tecnológicos y capacidades instrumentales para recoger y procesar información; el acceso y recursos para lograr el desarrollo e innovación en materia de metodologías participativas; así como también, la disponibilidad de canales de diálogo y mecanismos para la generación de consensos, entre otros.

Tabla 1
**Niveles de compromisos definidos por el Manual de GA de la CEPAL,
 con relación a la participación ciudadana**

Inicial	Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y en la identificación de reformas políticas prioritarias. Reformar la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil.
Intermedio	Favorecer el uso ciudadano de herramientas digitales. Desarrollar un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Involucrar a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario. Promover legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.
Avanzado	Crear y financiar un centro especializado para la institucionalización de la participación ciudadana. Incluir la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos. Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.
Innovador	Prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana (diseñar nuevas fórmulas de participación).

Fuente: CEPAL (2017, 24).

Pese a todo lo anterior, incentivar la participación ciudadana, de manera organizada y debidamente estructurada, podría contribuir a recuperar la credibilidad en la gestión gubernamental, y de incentivar espacios para el desarrollo de políticas públicas concebidas bajo el resguardo del bien común, logrando, complementariamente, incentivar la transparencia y combatir la corrupción.

En este mismo orden de ideas, Rosanvallón (2006) destaca que el interés y la disposición de los países democráticos por adoptar el modelo de GA se basa justamente en la aspiración de recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones.

Otro aporte en materia de GA, en el ámbito local en Costa Rica, lo hicieron Hernández y Montero (2020), quienes fundamentaron una ruta para la implementación del gobierno local abierto en el país. Para los autores, el GA, como un cambio de paradigma en la forma de hacer gobierno, no se puede entender sin la conceptualización de la participación ciudadana; señalan

que, en el nuevo paradigma de GA, los pilares de transparencia, rendición de cuentas y colaboración/cocreación tienen en sí mismos la participación ciudadana bidireccional como condición. Hacen una propuesta teórica, considerando que la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y cocreación transitan por niveles de intensidad de la participación ciudadana.

Los mismos autores proponen que la participación ciudadana posea las siguientes intensidades:

Pasiva, la ciudadanía es paciente y no realiza por sí misma la interacción, es decir, depende completamente de la acción del gobierno local. Por ejemplo, la comunicación del informe de gestión anual por parte del gobierno local a la ciudadanía.

Activa, la ciudadanía realiza por sí misma la interacción con el gobierno local, y depende de la respuesta del gobierno local. Por ejemplo, el cabildo, el referéndum, las reuniones o los talleres.

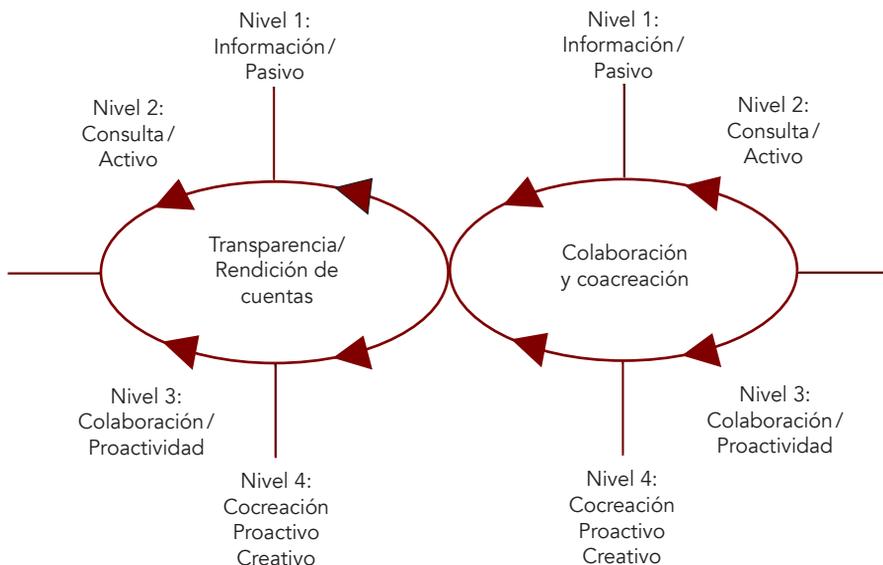
Proactividad limitada, la ciudadanía propone la interacción ante el gobierno local sin depender de este, pero está limitada por un período de tiempo. En este caso se puede mencionar a las asociaciones de desarrollo que realizan obra pública con recursos propios y del gobierno local.

Proactividad creativa, la ciudadanía propone la interacción junto con el gobierno local. Por ejemplo, el gobierno local abre espacios para la cocreación, como los laboratorios de innovación.

Además, dichos autores señalan que las intensidades propuestas son excluyentes entre sí. A saber, si existe proactividad creativa entre el gobierno local y la ciudadanía, entonces no existe una ciudadanía pasiva; e indican que las intensidades de la participación ciudadana son entendidas según el grado de participación que se pueda tener en cada nivel propuesto en la aplicación del GA: información, consulta, colaboración y cocreación. Cada nivel va en forma incremental, de lo más básico a lo más complejo, y dicha interacción confluye en una hélice de intensidades e interacciones del gobierno local abierto, como se presenta en la figura 1.

Destaca la intensidad que surge en cada nivel de interacción; por ejemplo, en el nivel 1 que trata sobre información, la intensidad puede ser pasiva, ya que la ciudadanía puede ser receptora de la información sin mayor intercambio con el gobierno local; en el caso del nivel 2 sobre consulta, la intensidad puede ser activa, ya que existe una interacción de dos vías con el

Figura 1
**Hélice de intensidades
e interacciones del gobierno local abierto**



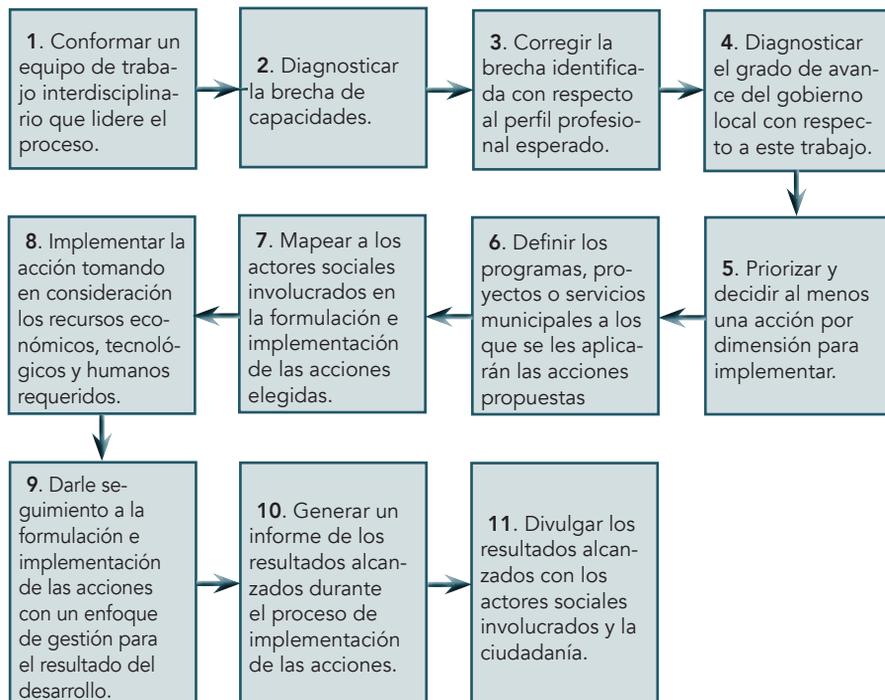
Fuente: Hernández y Montero (2020, 23).

gobierno local donde tanto brinda información como la recibe de parte de la ciudadanía; en el nivel 3, relacionado con colaboración, la intensidad puede ser de proactividad limitada donde la colaboración tendría un plazo temporal con un fin específico y, una vez alcanzados los objetivos, llega a su fin; y, en el nivel 4, donde ya se practica la cocreación, la intensidad sería de productividad creativa donde se pone de manifiesto que los procesos creativos conllevan una apertura a las diversas ideas o propuestas que pueden ser definidas en el planteamiento de soluciones a problemas públicos.

Hernández y Montero (2020) establecieron una ruta para implementar el gobierno local abierto en Costa Rica, que se presenta de manera resumida en la figura 2.

A partir de esa ruta de trabajo, surgió una intervención de acompañamiento a las municipalidades de Heredia y de Turrialba, que fue sistematizada por los autores antes mencionados y que permitió validar sus propuestas

Figura 2
Hoja de ruta del gobierno local abierto en Costa Rica



Fuente: Hernández y Montero (2020, 35).

teóricas, así como esta ruta con equipos contraparte en cada municipalidad; esta experiencia se presentará más adelante en el apartado sobre el caso de las municipalidades en Costa Rica.

Metodología

Para el presente estudio sobre la participación ciudadana y las prácticas implementadas en el marco del modelo de GA en Costa Rica, se realizó una investigación en dos etapas, la primera enfocada en el gobierno central y la segunda en los gobiernos locales.

A nivel del gobierno central, se utilizó un enfoque cualitativo con el apoyo de herramientas cuantitativas; complementariamente, se revisaron 199 referencias bibliográficas, 35 notas informativas, 72 mensajes del sitio de Facebook de GA, se llevaron a cabo 3 entrevistas con personas a cargo de la gestión de GA, se realizaron 2 grupos focales con representantes del gobierno, se aplicaron 30 encuestas a funcionarios de gobierno central y 24 representantes de la sociedad civil. Asimismo, se realizó un sondeo con 28 personas representantes de los ministerios en calidad de oficiales de información.

Para el análisis de los gobiernos locales, se utilizó un enfoque cualitativo conformado por cinco etapas: convocatoria y evaluación de las municipalidades postulantes al acompañamiento; acompañamiento en la aplicación de la guía en las municipalidades seleccionadas; seguimiento de los resultados obtenidos en la aplicación; sistematización de las lecciones aprendidas, y reflexión de los autores sobre los desafíos planteados (Hernández y Montero 2020, 97).

El caso del Gobierno Central de Costa Rica

Hütt (2022), en su investigación sobre la gestión de la participación ciudadana en Costa Rica, en el marco del contexto del GA, identificó que las fases preliminares de implementación del modelo estuvieron enfocadas en la gestión de transparencia y acceso a datos públicos. Desde 2014 a 2017, las prioridades de las acciones gubernamentales estuvieron orientadas a la generación de un marco normativo y de políticas generales para el establecimiento de la red de transparencia en las instituciones del gobierno central, brindando información accesible a la ciudadanía, aunque no en todos los casos de manera estandarizada ni en formatos abiertos.

Es oportuno indicar que durante este mismo período se promovieron acciones participativas puntuales, como algunas convocatorias abiertas para trabajar en los planes bianuales de acción, los cuales fueron concebidos para orientar la gestión gubernamental a manera de hoja de ruta en términos de necesidades y prioridades.

Este proceso inició en 2013 con una agenda totalmente abierta, lo que generó una gran dispersión de propuestas y, finalmente, hacia 2015, se logró

canalizar las sesiones alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de acción.

Sin embargo, hasta la fecha (2022), no se ha logrado identificar esfuerzos sistematizados para impulsar una participación ciudadana fuerte y estructurada, comprendiendo que es necesario establecer una diferenciación entre algunos conceptos clave.

Temas complejos: son temas que requieren la intervención de grupos intersectoriales y multidisciplinarios, en los cuales deberá existir una mayor trazabilidad y permanencia en los procesos de discusión y análisis.

Servicios institucionales: son aquellos propios de los aspectos vinculados a los intereses y necesidades de los usuarios institucionales, los cuales requerirán de mecanismos de interacción con cada una de las respectivas organizaciones y, a su vez, con la oficina gestora de gobierno abierto.

Intereses sectoriales o comunales: son aquellos que, por una vinculación específica, pueden ser del interés directo de grupos específicos o ciudadanos residentes en determinadas áreas geográficas.

Asimismo, se logró identificar que la Oficina de Gobierno Abierto ha venido articulando esfuerzos con grupos organizados preestablecidos, los cuales se han consolidado en el tiempo, aún y cuando sus intereses sean de diversas índoles (género, ambiente, inclusividad, entre otros).

El trabajo con estas agrupaciones ha facilitado la creación de un vínculo entre el Estado y la ciudadanía, entendiendo que solo algunos de estos se han formado en torno al interés del proceso de GA y participación ciudadana, como es el caso de las organizaciones Accesa, Abriendo Datos e Hivos (Matamoros citada en Hütt 2022).

Como punto de partida de este proceso se desarrollaron talleres participativos para construir los planes de acción bianuales, cuyo propósito era establecer las prioridades en términos de necesidades y expectativas de la ciudadanía, para promover el impulso de políticas públicas. Como resultado de este trabajo se construyeron tres informes de resultados durante el período de análisis (2014-2019), a partir de lo cual se pudieron extraer las siguientes acciones ejecutadas para promover e incentivar la participación ciudadana: creación de un portal ciudadano, desarrollo de hackatones (orientadas al uso de datos públicos), fortalecimiento de las contralorías de servicio, guía para el desarrollo de sitios web a nivel gubernamental, impulso del proyecto de

acceso a información pública, definición de una política de datos abiertos, esfuerzos orientados a potenciar la apertura de datos públicos, empoderamiento de la población a partir de espacios participativos, divulgación de derechos ciudadanos, creación del programa “Yo soy gobierno abierto” orientado a consultas ciudadanas, entre otros.

A partir de lo expuesto, se ha podido visualizar un esfuerzo constante en materia de transparencia en los tres planes de acción, un creciente esfuerzo en materia de participación ciudadana y algunos esfuerzos en materia de rendición de cuentas.

Por otra parte, se constató un interés en cumplir con los compromisos adquiridos con el Open Government Partnership en materia de GA, aunque al momento de hacer un análisis cruzado con los informes de evaluación, no necesariamente las actividades reflejan avances significativos para la población, sea por aspectos de forma (no se cumplen los estándares previstos de disposición de documentos en formatos abiertos), o bien por la amplitud y alcance de las actividades de participación ciudadana (son grupos muy reducidos los que han estado vinculados en los procesos participativos), o por el nivel de avance y resultados logrados, dado que fueron pocas las acciones que realmente lograron finalizarse.

Para efectos de mantener un vínculo con la población e incentivar un diálogo participativo, se han procurado diversas acciones estratégicas, así como también se han desarrollado campañas informativas (Hütt 2022); no obstante, no se lograron identificar elementos de registro que permitieran cuantificar la cantidad de actividades, personas asistentes, o bien resultados derivados de ellas. Tomando en consideración lo anterior, se estableció una distribución básica de los esfuerzos realizados, según se detalla en la tabla 2.

Vale anotar que no hay información histórica detallada sobre la cuantificación y características de las actividades detalladas en la tabla 2 (cantidad de personas participantes, temas abordados, actividades de evaluación y seguimiento). En complemento de lo anterior, la Oficina de Gobierno Abierto no cuenta con informes debidamente estructurados para dar seguimiento y trazabilidad a las zonas geográficas participantes (por cantón y distrito) en las diversas actividades convocadas, registros de asistencia, detalle de agenda, o cualquier otro mecanismo que facilite la visibilización de aspectos puntuales en el avance en las acciones participativas y de cocreación. Úni-

Tabla 2
Mecanismos establecidos para generar vínculos con la ciudadanía en el marco de la gestión de GA (2014-2019)

Canal	Características
Afiches informativos impresos y digitales	Se han distribuido afiches informativos para difundir actividades tales como: conferencias, <i>hackatones</i> , cine foros, y talleres, entre otros. Estos se han difundido a través de las redes sociales, y se han colocado también en lugares céntricos y visibles de las comunidades de interés.
Cine foros	Se han proyectado diversas películas en algunas de las comunidades, con el fin de incentivar la reflexión sobre los ejes principales de GA. Para esto se han utilizado producciones tales como: La libertad del diablo, Casa en tierra lejana, La mentira blanca, Haz corto con la corrupción, Cordillera, Presunto culpable, Exodus, Nacido en Siria, 500 años.
Conferencias	Se han organizado diversas conferencias para el abordaje de los avances y aspectos conceptuales de GA, donde se han procurado dar participación tanto a los oficiales de información, como a la ciudadanía, principalmente a través de los grupos organizados.
Talleres	Se han desarrollado talleres para abordar diversas temáticas de interés, en el marco de la gestión de GA, tal y como ha sido el análisis de las propuestas de decretos que se presentaron oportunamente, para temas vinculados al derecho a la información y la difusión de datos.
Difusión de información a través de las redes sociales y el sitio web de Gobierno abierto	A través del sitio web y las redes sociales de GA, se han difundido constantemente informaciones sobre los avances en los diversos ejes de gestión, y particularmente de los planes de acción, así como también, de noticias vinculadas a esta materia.
Lanzamiento de plataformas	Se han realizado diversas sesiones para anunciar la apertura y puesta en funcionamiento de plataformas tales como: red de transparencia, espacios de cocreación, o bien, consultas públicas sobre temas determinados.
Foros para la presentación de los planes de acción	Se han convocado tanto a funcionarios gubernamentales como representantes de la sociedad civil, para construir de manera conjunta los respectivos planes de acción.
Grupos de discusión y reuniones	Con regularidad son convocadas reuniones o grupos de discusión para abordar temas vinculados a la gestión de GA, para el análisis de oportunidades de mejora, discutir documentos o propuestas específicas, o bien, analizar posibles acciones a seguir.
Seminarios	En conjunto con la OCDE, se han venido impartiendo seminarios orientados al desarrollo de capacidades en materia de GA. Estos han estado dirigidos tanto a oficiales de información, como a agrupaciones civiles.
Talleres para la elaboración de compromisos	Cada dos años se desarrollan los talleres previstos para replantear los planes de acción, con los respectivos compromisos de mejora.

Fuente: adaptado de Hütt (2020).

camente aparecen algunos datos (fotografías, e informes generales), sobre talleres, campañas de información, ferias ciudadanas (de alcance general), festivales de cine por la transparencia, algunos mecanismos de consulta pública (para lo cual se utilizaron mecanismos como el correo electrónico y las redes sociales, con plazos muy cortos) y los ya mencionados talleres para la elaboración de los planes bianuales de acción.

Complementariamente, y como parte de los retos identificados, se detallaron los siguientes:

- a) Los estándares de Open Government Partnership especifican que el plan de acción debe ser construido sobre el norte que la ciudadanía determine. Sin embargo, en la práctica las expectativas de la ciudadanía no siempre son compatibles con las prioridades de la administración, lo que dificulta el seguimiento. En razón de esto se ha propuesto lograr un enlace entre ambas perspectivas, iniciando con una consulta de interés en áreas temáticas determinadas (se consulta vía web), y se ha propuesto que los temas giren en torno a los ODS.
- b) En ocasiones han habido talleres para la priorización de temas y, posteriormente, otras actividades encadenadas para la redacción de compromisos. No obstante, en ocasiones, las personas que llegaban a la segunda actividad no habían estado presentes en la primera, y esto generaba inconsistencias o una revaloración de puntos ya discutidos.
- c) No se han realizado adecuados procesos para la segmentación de los públicos participantes en los procesos de GA, en términos de sus características formativas, capacidades, zonas de residencia e intereses.
- d) No se cuenta con mecanismos y canales de comunicación debidamente articulados para facilitar las interacciones y procesos de diálogo con la ciudadanía, así como tampoco se han habilitado espacios para retroalimentar a las personas participantes sobre los resultados de los procesos consultivos realizados y las decisiones que fueron tomadas.
- e) Los esfuerzos se caracterizan por ser aislados e implementados alrededor de aspectos muy puntuales, por lo que no se han construido mecanismos permanentes de articulación para el establecimiento de diálogos y consensos.
- f) Si bien es cierto que los canales digitales como los sitios web, el correo electrónico y las redes sociales son mecanismos de gran efectividad, no

toda la población tiene acceso a ellos, o las características de alfabetización digital necesarias para hacer un uso adecuado de estas herramientas son diferentes, por lo que se hace evidente la necesidad de contar con mecanismos alternos para la difusión de información, así como para el establecimiento de espacios permanentes de interacción.

De los elementos anteriormente expuestos, tal y como lo indica Hütt (2022), se puede extraer que, en términos generales, hay carencias presupuestarias, estratégicas y logísticas que han dificultado potenciar la participación ciudadana en Costa Rica y, a su vez, esto ha incidido también en que una gran parte de los canales de comunicación se hayan concentrado en espacios digitales, lo que implica, por defecto, un factor de exclusión social.

En este sentido, y si bien es cierto que se han realizado algunas giras y actividades presenciales, los espacios de interacción se han reducido a la generación de vínculos con grupos previamente constituidos, aunque sus fines fueran ajenos al tema de GA; así como también, las agendas en su mayoría son preestablecidas por la administración, lo que limita las posibilidades de colaboración y cocreación de las comunidades.

Otro elemento que se puede inferir es que los espacios de diálogo se mantienen en niveles muy generales, lo que limita la posibilidad de incentivar aportes colectivos para promover cambios específicos a nivel social, económico y político desde la perspectiva de la construcción de políticas públicas.

El caso de las municipalidades

Como parte del trabajo realizado por Hernández y Montero (2020), se definieron acciones por parte del gobierno local con relación a la dimensión de participación ciudadana, por ejemplo, crear campañas de información sobre las formas de participación ciudadana; generar infografías sobre aspectos relevantes de estas formas; crear una oficina de participación ciudadana; involucrar a la ciudadanía en la identificación de las problemáticas de la municipalidad, y fortalecer las asociaciones de desarrollo y los consejos de distrito en materia de participación, transparencia y cocreación.

Asimismo, se definieron acciones por parte de la ciudadanía; en el caso específico de la participación ciudadana se propuso realizar reuniones con

los consejos de distrito para obtener información de interés comunitario; asistir a las actividades de rendición de cuentas realizadas por la alcaldía y las juntas constituidas formalmente en el municipio; hacer mayor uso de las contralorías de servicios, y gestionar soluciones tecnológicas para los problemas del cantón.

En cuanto al trabajo de sistematización del acompañamiento de las municipalidades de Heredia y de Turrialba, Montero y Hernández (2020) señalan que la primera obtuvo un porcentaje de avance de 80% en las etapas propuestas en la hoja de ruta, al alcanzar un nivel muy satisfactorio entre las etapas 1 a la 7, un nivel satisfactorio en las etapas 8 y 9, y, finalmente, un nivel poco satisfactorio en las etapas 10 y 11. En cuanto a la Municipalidad de Turrialba, señalan que esta obtuvo un porcentaje de avance de 55% en las etapas propuestas satisfactorio en la hoja de ruta, al alcanzar un nivel las etapas 1 a la 7, y un nivel de nada satisfactorio entre en las siguientes 4 etapas propuestas en la hoja de ruta. Aun con estos resultados, se podría decir que se llegó a un nivel de madurez de cada municipalidad con respecto a la ruta a seguir para implementar el gobierno local abierto.

Una de las claves que señalan los autores es la selección del equipo de trabajo y su disposición a interactuar con la ciudadanía. En Heredia hubo una cohesión del equipo integrado por personas de distintos perfiles interdisciplinarios que van desde la atención ciudadana directa hasta la parte de tecnología de la información (TIC). En este caso, hubo mayor disposición a tener espacios de trabajo con participación ciudadana en niveles de colaboración y de cocreación; tal no fue el caso en la Municipalidad de Turrialba, donde no se tuvo contemplada la participación ciudadana y la saturación de trabajo del equipo llevó a que no continuaran de manera adecuada con el proceso de implementación.

Conclusiones

Con relación a la participación ciudadana en el contexto del gobierno central:

- El Estado aún no cuenta con plataformas para registrar y procesar los datos derivados de consultas públicas, espacios de cocreación, o bien del

acercamiento individual de personas ciudadanas, para sentar las bases de una minería de datos que facilite orientar la toma de decisiones.

- A partir de los mensajes difundidos por el equipo gestor de GA a través de las redes sociales, se ha podido concluir que los procesos de consulta pública han sido precipitados, porque no han habido evidencias de que se hayan realizado procesos previos de sensibilización e información, así como también, se han caracterizado por implicar una verticalización de la agenda, dado que se han canalizado las propuestas del gobierno central, sin que medie la intervención ciudadana en la identificación de los temas de interés, construcción de posibles soluciones y su respectiva priorización.
- Con relación a la gestión de datos, se ha podido identificar que no existen procesos suficientemente estandarizados en los formatos, variables y características de la información, así como tampoco se ha logrado mantener en el tiempo la vigencia de los enlaces de acceso.
- Integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones no es una tarea fácil, debido a su composición diversa, heterogénea y geográficamente dispersa. No obstante, es necesario pensar en canales y mecanismos que garanticen un acceso permanente a espacios de discusión y análisis de los problemas nacionales, a la elaboración de planteamientos, propuestas y sugerencias, así como también a mecanismos de diálogo permanente con las diversas instituciones.
- Con relación a las estrategias de participación ciudadana se identificaron fuertes carencias debido a que no se han desarrollado estrategias integrales para trabajar en este aspecto y garantizar espacios de consulta, diálogo y cocreación de manera permanente y sistemática.

Tomando en consideración los elementos anteriormente expuestos, es evidente que la gestión de participación ciudadana, aún y cuando avanza con actividades específicas, carece de una integralidad y gradualidad estratégicas que permitan procurar una participación legítima y oportuna de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, así como para facilitar una gestión catalizadora en la toma de decisiones.

Con relación a la participación ciudadana en el contexto de las municipalidades:

- La proximidad de la ciudadanía a un territorio determinado es un elemento clave para el desarrollo de la participación ciudadana en el marco del paradigma de GA.
- Los niveles de interacción y las intensidades varían de acuerdo con la disposición del personal del municipio y sus capacidades para fomentar una participación ciudadana proactiva y creativa.
- La ruta para la implementación del gobierno local abierto pasa por la identificación de actores claves y relevantes para el trabajo de iniciativas conjuntas con la ciudadanía, hasta niveles de intensidad de las interacciones de acuerdo con las iniciativas y la propia voluntad de los gobiernos locales para involucrar a la ciudadanía, así como la propia responsabilidad de la ciudadanía de involucrarse con su gobierno local.
- La participación ciudadana tiene sus espacios de encuentro reconocidos en leyes y reglamentos, e incluso en las propias estructuras municipales.
- Motivar a los equipos encargados de promover el GA debe pasar por generar capacidades, habilidades y competencias propias para comprender y ejecutar acciones de participación ciudadana, de acuerdo con los niveles e intensidad requerida.
- Los gobiernos locales tienen las condiciones, el tamaño y la representatividad territorial necesaria para generar iniciativas de participación ciudadanas de cohorte innovadoras y de ejemplo de buenas prácticas para el gobierno central de Costa Rica.

En general, se puede concluir que, a partir de la contrastación realizada entre los dos niveles, se puede visibilizar un interés, tanto del gobierno central como de las municipalidades, en llevar a la práctica procesos de consulta pública y de incentivar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, de acuerdo con el material disponible es posible concluir que es necesario promover una mayor articulación de esfuerzos con la comunidad, para lo cual debe diseñarse una propuesta metodológica a partir de la cual puedan garantizarse principios de inclusión y de acceso real a los espacios, sea por vinculación geográfica, por nivel educativo o por el tipo de herramientas utilizadas, sean estas o no mediadas por la tecnología.

Otro factor que se ha considerado relevante y común entre ambos casos, es la carencia de esfuerzos de reflexión de mediano y largo plazo sobre

temas estructurales a partir de los cuales puedan irse promoviendo oportunidades para la cocreación y para el desarrollo de políticas públicas. Esto por cuanto, de no existir estos espacios reflexivos, los procesos de consulta pierden una posibilidad real de generar aportes y perspectivas, y se convierten en protocolos o actividades de cumplimiento, pero sin trascender a su propósito.

A manera de síntesis, es posible indicar que, si bien existe una disposición e interés gubernamental en incentivar la participación ciudadana, y se reconoce la importancia que esto reviste para devolver la credibilidad a las instituciones públicas, así como para legitimar la acción estatal, también es cierto que los esfuerzos aún son incipientes, por lo que es necesario trabajar con más intensidad en las metodologías, programas y procesos, tanto para efectos de las consultas públicas, como para recoger información y solicitudes puntuales por parte de la ciudadanía. Adicionalmente, es necesario trabajar en metodologías orientadas a la cocreación de propuestas y de políticas públicas.

Lo anterior debe ir acompañado de una política más agresiva en términos de acceso a datos públicos, para lo cual también es necesario procurar una mejor formación tanto hacia las personas funcionarias vinculadas a esta gestión, como a la ciudadanía en general, con el fin de que los datos puedan ser utilizados de manera efectiva para consolidar información relevante que permita orientar la toma de decisiones.

Referencias

- Barria, Diego, Bastián González y Carla Cisternas. 2017. “La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28 (56): 22-42. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>.
- Canel, María José, y Karen Sanders. 2012. “Government Communication: An Emerging Field in Political Communication”. En *Handbook of Political Communication*, editado por Holli Semetko y Margaret Scammell, 85-96. Londres: Sage.
- Canto, Manuel. 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Revista Política y Cultura* (30): 9-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002.

- Carmarzana, Ariane. 2016. “La transparencia en la administración pública”. Tesis de grado, Universidad del País Vasco, Araba. <https://n9.cl/ez4u3>.
- CEPAL. 2017. *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf.
- Guillén, Roberto. 2020. “Incorporación y desarrollo del gobierno abierto en la gestión pública costarricense”. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José. <https://n9.cl/uecjn>.
- Hernández, Orlando, y Carlos Montero. 2020. *Gobierno local abierto: una ruta para su implementación en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Hütt, Harold. 2022. “Comunicación, participación ciudadana y gobierno abierto: el caso del gobierno central de Costa Rica”. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/85966>.
- Jaimes, Edgar. 2007. “Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela”. *Revista Reflexión Política* 9 (18): 100-116.
- Montero, Carlos, y Orlando Hernández. 2020. “Estrategias de gobierno abierto local: el caso de las Municipalidades de Heredia y Turrialba”. *Administrar Lo Público* (8): 95-108.
- Mora, Esteban. 2016. *Modelo OpenMuni*. San José: Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/bo81w>.
- OCDE. 2001. *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas: información, consulta y participación pública*. Accedido noviembre de 2020. <https://n9.cl/zxvc2>.
- Open Government Partnership (OGP). 2017. *Co-creation Standards*. Accedido febrero de 2019. <https://n9.cl/s05zn>.
- Rosanvallón, Pierre. 2006. “Democracia y desconfianza”. *Revista de Estudios Políticos* (134): 219-237. <https://n9.cl/pre67>.
- Sánchez, José. 2015. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Revista Espacios Públicos* 18 (43): 51-73. <https://n9.cl/hsdk>.

Situación del gobierno electrónico en países latinoamericanos adheridos a la OCDE: México, Colombia y Chile

*E-government Situation in Latin American OECD
Countries: Mexico, Colombia and Chile*

*Situação do governo eletrônico em países latino-americanos
aderidos à OCDE: México, Colômbia e Chile*

José Romero-Puente

Universidad de Valladolid. Valladolid, España

jose.romero@uva.es

<https://orcid.org/0000-0002-0050-3914>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.5>

Recibido: 15 de septiembre de 2022 • Revisado: 24 de noviembre de 2022

Aceptado: 28 de abril de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

El interés por el estudio del gobierno electrónico ha ido en aumento en las dos últimas décadas. La literatura referida a este campo es extensa y multidisciplinaria y, a su vez, ha evolucionado en su conceptualización. Por tal motivo, este artículo analiza el estado de los estudios sobre gobierno electrónico generados a favor de tres países latinoamericanos adheridos a la OCDE. Los casos de estudio corresponden a México, Colombia y Chile. La metodología que se emplea es una revisión sistemática de la literatura científica desde 2002 hasta 2017. Los resultados muestran una relación estrecha entre la temática que se analiza a nivel global con la que es desarrollada para los países latinoamericanos. No obstante, algunos temas de tendencia no se han explorado. Asimismo, de los tres casos analizados, se presenta una superioridad en el desarrollo de la literatura en favor de México por delante de Colombia y Chile.

Palabras clave: Gobierno electrónico, Latinoamérica, Colombia, México, Chile.

JEL: H83 Administración pública.

Abstract

Interest for studies on electronic government systems has increased over the last two decades. There is extensive literature on this field and, at the same time, its conceptualization has evolved. For this reason, this article intends to analyze the status of studies regarding electronic government generated for three countries in Latin America belonging to the OCDE. The study cases correspond to Mexico, Colombia and Chile. The methodology in use is a systematic review of the scientific literature since year 2002 to 2017. The results show a close relation between the matter under analysis at the global level with which it is developed for countries in Latin America. However, certain trending topics have not been explored. Similarly, out of the three cases analyzed, there is greater development in literature in Mexico over Colombia and Chile.

Keywords: E-government, Latin America, Colombia, Mexico, Chile.

JEL: H83 Public Administration.

Resumo

O interesse com o estudo do governo eletrônico tem acrescentado nas duas últimas décadas. A literatura do campo é bastante extensiva e, ao mesmo tempo, a conceptualização dele tem evoluído. Por essa razão, esse artigo foi orientado para fazer uma análise do estado dos estudos associados com o governo eletrônico gerados para três países latino-americanos que estão aderidos à OCDE. Os casos do estudo correspondem a México, Colômbia e Chile. A metodologia em uso é uma revisão sistemática da literatura científica começando no ano 2002 até o ano 2017. Os resultados mostram uma associação direta da temática de análise ao nível global com a desenvolvida nos países de América Latina. Mesmo assim, tem alguns tópicos em tendência sem explorar. Igualmente, dos três casos em análise, pode se observar uma superioridade no desenvolvimento da literatura em México em comparação com Colômbia e Chile.

Palavras chave: governo eletrônico, América Latina, Colômbia, México, Chile.

JEL: H83 administração pública.

Introducción

La literatura del campo de estudio del gobierno electrónico (GE) es extensa y, a la vez, ha evolucionado, al igual que su conceptualización. Tiene sus orígenes en la década de 1980, sin embargo, es a partir de 2002 que aparece en la disciplina de la administración pública (AP). Dentro de tan amplio universo bibliográfico se pueden apreciar diversas temáticas. No obstante, es claramente validado el consenso que existe entre los investigadores y académicos sobre el avance de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) para beneficiar a casi toda la sociedad a través del uso del internet y otros medios digitales en los que está sustentado el GE.

Los temas abordados por la literatura del GE van desde los problemas estructurales hasta el desempeño y la inclusión en los procesos de toma de decisiones en la AP, las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos, la estructura organizativa de las agencias gubernamentales, el desempeño gubernamental, la inclusión de políticas, la realización de procesos, la difusión de la innovación y la era del gobierno digital (Meijer, Bolívar y Gil-García 2018).

Uno de los trabajos que devela, a través de un análisis, las principales temáticas que se han abordado a nivel global referidas al GE, es el de Alcaide-Muñoz et al. (2017), que describe la constante evolución de dicho campo de estudio y su transformación conceptual. De modo que resulta de interés, y es el objetivo que plantea este artículo, analizar el estado de los estudios sobre GE en tres países latinoamericanos adheridos a la OCDE en el período 2002-2017, delimitado a México, Colombia y Chile. Se exploran y comparan las temáticas que se han abordado en favor de dichos países a través de un mapeo de la literatura.

La metodología que se emplea para el desarrollo del objetivo de este trabajo, parte de una revisión sistemática para analizar la literatura del campo de estudio del GE en dichos países latinoamericanos. El artículo se estructura de la siguiente forma: en la sección dos se expone el estado de la cuestión. La sección tres presenta la metodología de investigación, incluyendo el proceso

de selección de artículos y da cuenta de los casos seleccionados para este trabajo. La sección cuatro muestra los resultados. Y, finalmente, en la sección cinco se presentan las conclusiones.

Estado de la cuestión

El término GE fue usado por primera vez en 1997 en un reporte de la Revisión Nacional de Desempeño (National Performance Review) de los Estados Unidos (Relyea 2001). Sin embargo, como lo afirman Meijer, Rodríguez Bolívar y Gil-García (2018), el campo de estudio del GE, aunque no era precisamente este término el que se usaba, comienza en los años 80, a través del estudio de las TIC en el sector público. No obstante, el término GE en investigaciones referidas a la AP, surge por primera vez en el artículo de Moon de 2002. Y es a partir de esa fecha que se evidencia un incremento gradual de las publicaciones alusivas al GE en revistas internacionales (Alcaide-Muñoz et al. 2017).

Múltiples definiciones se han planteado para el GE (Yildiz 2007). Por ejemplo, Means, Schneider y Schiro (2000) lo definen como la relación del gobierno con las empresas, ciudadanos, proveedores y otros gobiernos mediante el uso de medios electrónicos. Otra definición señala cómo la implementación y uso de TIC, en particular del internet, en la AP es una estrategia para la modernización del sector público y permite un mejor gobierno (Gil-García y Pardo 2005); en cambio, Fountain (2004) utiliza el término de gobierno digital y lo define como un gobierno que basa su organización en términos de agencias y redes público-privadas y su estructura depende de las tecnologías y del internet.

Por otra parte, la OCDE (2016) plantea que el gobierno digital debe ser el resultado de la transición del GE a lo digital, es decir, emplear las tecnologías digitales como una parte integrada de las estrategias de modernización del gobierno para crear valores públicos. Se basa en un ecosistema de gobierno digital comprendido por actores del gobierno, ONG, negocios, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción y el acceso de datos así como a servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno.

Como se puede apreciar en las múltiples definiciones que se le ha otorgado al GE, este no está unificado. Sin embargo, dentro de tan amplio desarrollo teórico se destacan tres elementos: i. el uso de las TIC, incluyendo el internet, tecnologías móviles y dispositivos, los datos analíticos usados para mejorar la colección, generación, intercambios, agregación, combinación, análisis, acceso y presentación del contenido digital, incluyendo el desarrollo de servicios y APP, especialmente las aplicaciones basadas en la internet, que se utilizan para ii. la provisión de servicios públicos electrónicos, en el esfuerzo por un gobierno más eficiente y transparente, que mejore las relaciones entre y con los ciudadanos; permitiendo iii. la creación de valor público, que se refiere a los varios beneficios para la sociedad que pueden variar de acuerdo a la perspectiva o los actores, incluyendo los siguientes: a) bienes o servicios que satisfagan a los ciudadanos y clientes; b) opciones de producción que cumplan con las expectativas de justicia de los ciudadanos, eficiencia y efectividad; c) instituciones públicas ordenadas y productivas que reflejen el deseo y preferencias de los ciudadanos; d) justicia y eficiencia de las distribuciones; e) uso legítimo de los recursos para cumplir propósitos públicos; y, f) innovación y adaptabilidad para cambiar las preferencias y demandas.

En otro orden de ideas, el campo de estudio del GE, al principio, se orientó por explorar y dar a conocer sus etapas de desarrollo (Layne y Lee 2001). Por ejemplo, la ONU y la Sociedad Americana de Administración Pública propusieron modelos de desarrollo de GE. El tema giraba alrededor del modelo de crecimiento del GE (Andersen y Henriksen 2006) que hacía énfasis en la modernización de la AP (Gasco 2003) convirtiendo, estratégicamente, al gobierno tradicional en GE (Meijer, Bolívar y Gil-García 2018).

Del mismo modo, la investigación inicial se centró en el análisis de los mecanismos que buscaban contribuir al acceso de los usuarios a una mayor y mejor calidad de la información, interactividad y participación ciudadana (Chen y Gant 2001). En otras palabras, se planteaba la relación entre gobierno a empresa, gobierno a ciudadano y gobierno a gobierno. Al mismo tiempo que indagaba sobre la satisfacción de los usuarios en el contexto de los servicios públicos en línea (Verdegem y Verleye 2009), y la participación de estos en la creación de políticas públicas.

Asimismo, la literatura señala que el estudio del GE se ha propuesto desde un enfoque estatal y local (Alcaide-Muñoz et al. 2017). El enfoque estatal ha priorizado analizar las normas, leyes y proyectos estratégicos; los estudios de carácter local han puesto el objetivo en analizar la implementación de los servicios electrónicos y la participación de los ciudadanos en acciones concretas de la administración, esto es, participación en decisiones para la creación de políticas públicas (Cegarra-Navarro, Pachón y Moreno Cegarra 2012). Ambos tipos de estudios se consideran relevantes en la medida en que exploran los ámbitos de gobierno de carácter nacional y local, donde el ciudadano es el foco.

En la actualidad, la tendencia de los estudios del GE se enmarca en el contexto de las ciudades inteligentes, analizando las plataformas, aplicaciones y herramientas digitales. Sobre todo, se considera el análisis de la participación electrónica del ciudadano en los asuntos públicos, y su actuación para la creación de nuevas políticas públicas, lo que se traduce en una gobernanza más abierta, denominada gobernanza electrónica (Alcaide-Muñoz, Rodríguez-Bolívar, Cobo y Herrera-Viedma 2017).

Siguiendo el trabajo de Alcaide-Muñoz et al. (2017), que analiza de forma novedosa la evolución del estudio del GE y devela la dinámica a lo largo de los años (período entre 2000 y 2016), detectando subcampos de mayor impacto, concluyen que es un campo en constante evolución, sin alcanzar su etapa de madurez. Además, plantean cuatro subperíodos, en los que señalan los temas: motriz, emergentes, marginales y tendencias, asuntos que han sido tratados por parte de los investigadores y académicos en el mundo referidos al GE y que se pretende en este trabajo explorar y determinar para Latinoamérica.

En ese orden de ideas, se le denomina a un tema motor o motriz cuando ha sido bien desarrollado y su importancia es tal, que se le considera base para la estructuración del campo del GE. Por su parte, los emergentes presentan poco desarrollo, algunos alcanzan una etapa de madurez llegando a ser considerados motores, mientras que otros desaparecen. Entre tanto, los temas marginales, como es el caso de regulación, dan cuenta de la temática poco o nada desarrollada. En otras palabras, no han tenido la suficiente atención por parte de los investigadores. En cuanto a los temas de tendencia, serán los que estructuren y den forma al campo de conocimiento del GE.

Metodología

El trabajo se aborda desde un enfoque cualitativo, teórico-conceptual. La metodología que se emplea es de carácter exploratorio, y parte de una revisión sistemática para analizar la literatura del campo de estudio del GE en tres países latinoamericanos, específicamente los adheridos a la OCDE. Colombia, que es de reciente adhesión, comenzó su proceso de unión a la OCDE en 2013 y lo finalizó en 2018. Posteriormente, el 28 de abril de 2020, Colombia se convirtió oficialmente en miembro de la OCDE, el país número 37 en hacerlo en los casi 60 años de historia de la Organización. Por su parte, México y Chile son parte de la OCDE desde 1994 y 2010, respectivamente.

Se realizó una búsqueda avanzada de artículos en la base de datos de Web of Science (WoS). Se aplicó el filtro cronológico desde 2002 a 2017. El período abordado para el estudio se fundamenta en que: i. la investigación ha demostrado que en 2002 se utilizó por primera vez el término GE en publicaciones orientadas a la AP en la base de datos seleccionada; y, ii. 2017 fue el año previo a la finalización del proceso de adhesión formal de Colombia a la OCDE.

Se emplearon palabras clave y términos relacionados con el GE, y que hacen parte de las temáticas determinadas en el trabajo de Alcaide-Muñoz et al. (2017), entre ellas: “internet”, “gobierno digital”, “gobernanza electrónica”, “democracia electrónica”, “ciudades inteligentes” y “tecnologías de la información (TIC)”. Además, se combinaron con los términos; “gobierno”, “administración pública”, “gobernanza” y “política pública”. Se consideraron solo estudios pertenecientes al dominio de investigación en ciencias sociales del área de “administración pública” de la colección principal de WoS.

Continuando con la metodología, se obtuvo el resultado bibliográfico. Se revisaron los títulos y los resúmenes para limitar los resultados solo a aquellos directamente relacionados con el GE y descartar falsos positivos. La depuración de artículos arrojó una muestra final de 34 documentos, de los cuales trece son en beneficio directo de Colombia, quince sobre México y seis de Chile.

Finalmente, se revisó a profundidad cada uno de los artículos seleccionados y, empleando un proceso manual, se identificaron los términos (temáticas) abordados en cada uno de los trabajos explorados. Sobre esta base, y el estudio presentado por Alcaide-Muñoz et al. (2017), se diseñó un esquema

de tres fases, compuesta por siete temáticas principales que han guiado de forma secuencial los estudios referidos al GE a nivel global en un período entre 2000 y 2016.

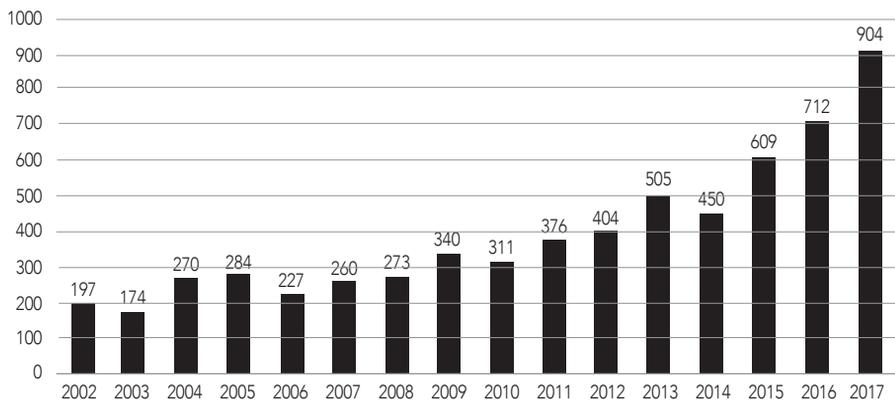
Presentación de resultados

Desde 2002 a 2017 se han publicado 6295 artículos en ciencias sociales en lo relativo al GE (figura 1). De estos, 2025 artículos se publicaron en el período que va de 2002 a 2009. Y entre 2010 a 2017 el número de artículos asciende a la suma de 4271, cifra que supera con creces, duplicando la del período inicial. Con esto se demuestra el interés de investigadores y académicos por este campo de estudio y la tendencia hacia un aumento constante de las publicaciones a nivel global. Además, permite constatar, como se mencionó en el apartado número dos, que es un campo de estudio en constante evolución y que no ha alcanzado su etapa de madurez (Alcaide-Muñoz et al. 2017).

Entre tanto, a favor de los países de Latinoamérica, se han publicado un total de 113 artículos (figura 2), lo que representa menos del 2% de la bibliografía global. En principio, se puede inferir poco (menos) interés de los investigadores por atender el fenómeno del GE desde una perspectiva de países en desarrollo. En ese caso, el presente trabajo cobra más y mayor relevancia al interesarse en explorar las temáticas que se han abordado en lo referido al GE para un grupo de países cuya característica general abstracta pasa por ser países en desarrollo.

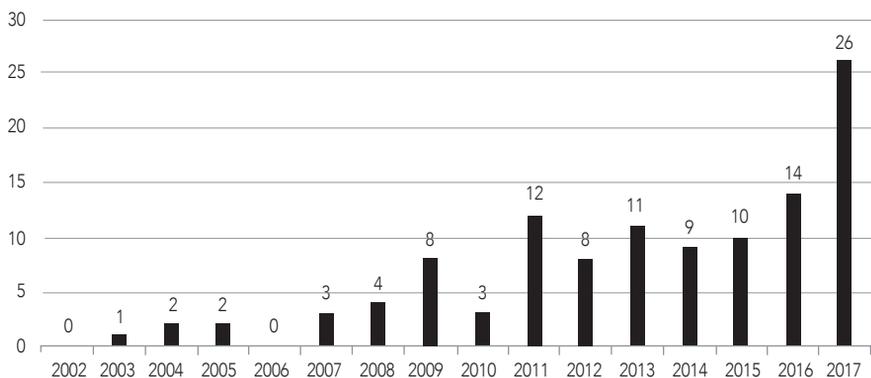
Puntualmente, para México se han realizado un total de 37 artículos, publicados a partir de 2007 (figura 3); para el caso de Colombia, 19, los cuales se han publicado desde 2010 (figura 4); para el caso de Chile, se han publicado 12, desde 2005 (figura 5). En total, suman 68 publicaciones entre los tres países. Se demuestra un rezago evidente en lo que concierne al estudio del GE explorado desde las realidades latinoamericanas. Otra cuestión para analizar es la diferencia en años, que se presentan entre uno y otro país, a partir de su primera publicación. En este caso, Chile es superior, dado que presenta su primera publicación en 2005.

Figura 1
Distribución de publicaciones
por año a nivel global



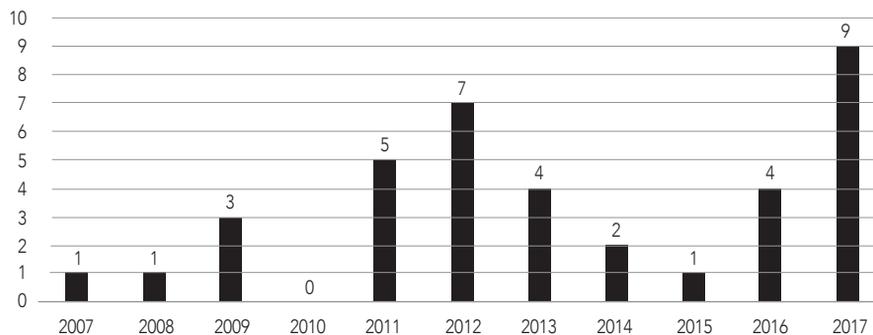
Elaboración propia.

Figura 2
Distribución de publicaciones por año
a nivel de Latinoamérica



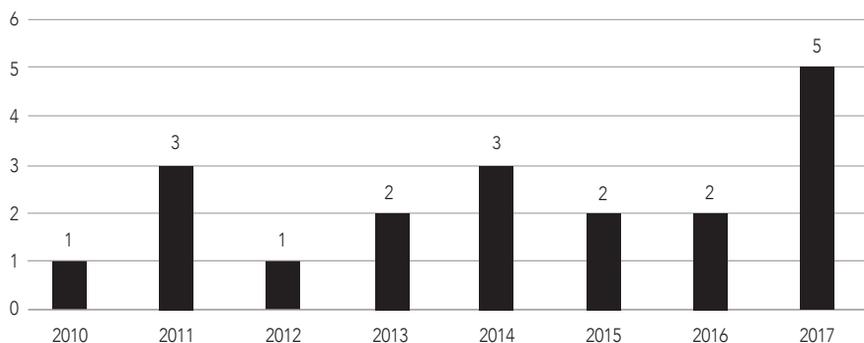
Elaboración propia.

Figura 3
Distribución de publicaciones
por año sobre GE en México



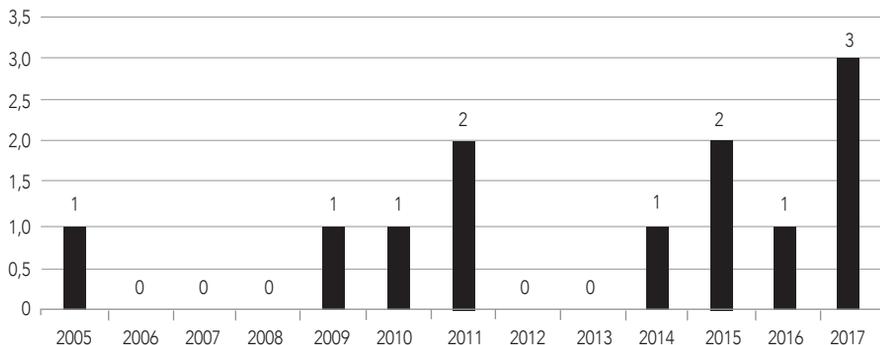
Elaboración propia.

Figura 4
Distribución de publicaciones
por año sobre GE en Colombia



Elaboración propia.

Figura 5
Distribución de publicaciones
por año sobre GE en Chile



Elaboración propia.

Desarrollo

La literatura seleccionada está orientada a la exploración del desarrollo del GE. Analiza las relaciones gobierno a gobierno, gobierno a empresa y gobierno a ciudadano (Lau, Aboulhoson, Lin y Atkin 2008). En el mismo sentido, expone la necesidad de incitar a las agencias públicas a unirse a las iniciativas de GE, para proporcionar mejores servicios a la ciudadanía, mejorar la relación con los ciudadanos y alcanzar la modernización de la AP. En otras palabras, el aspecto que se destaca es la implementación de políticas de TIC y el acceso de los ciudadanos a los diversos servicios de la AP. El foco se coloca en la tecnología organizacional, operaciones tecnológicas, capacidades del capital humano y “la evaluación” de los servicios (Valdés et al. 2011).

Otros estudios centran su atención en analizar programas implementados para ofrecer al ciudadano información e interacción a partir de portales de internet (Pérez Castillo, Díaz Hernández y Rincón Mosquera 2015). Por ejemplo, el trabajo de Luna-Reyes y Gil-García (2011) presenta un estudio bajo un enfoque institucional, y se basa en el caso del programa e-México, creado para ciudadanos en las áreas de educación, salud, economía y go-

bierno; hacen referencia a un gobierno abierto también denominado, como en Colombia, gobierno en línea (Massal y Sandoval 2010). Finalmente, sus conclusiones van dirigidas a destacar las relaciones bidireccionales entre las instituciones y con los ciudadanos, las formas organizacionales y la tecnología que se coloca a disposición de la ciudadanía en general.

Además, la lupa se coloca en explorar acerca de la confianza institucional y la colaboración entre agencias de carácter gubernamental (Luna-Reyes, Gil-García y Cruz 2007). No obstante, también se indaga acerca de la confianza del ciudadano en la AP, explorando sus experiencias en servicios electrónicos (Smith 2010; 2011), al igual que se analiza la confianza de los ciudadanos en el internet como instrumento para acceder e interactuar con las instituciones públicas (Chalela Naffah 2011).

Asimismo, la literatura seleccionada se orienta en investigar el impacto que produce la política pública de TIC en sectores específicos como el de la educación (Castañón Octavio y Aguilar Párraga 2017; Lengua Cantero 2016; Palacio y Cabrera 2017; López de Mesa 2011). En ese mismo orden de ideas, el trabajo de Barón y Gómez (2012) analiza la política de TIC y su impacto en lo relativo a la brecha digital, señala que se convierte en una apuesta de los gobiernos por brindar acceso a toda su población, a múltiples servicios de diversas áreas, considerando la autonomía y capacidad de acceso que tengan sus ciudadanos (Velasquez 2017).

Por otro lado, la literatura seleccionada plantea el tema de las redes sociales como herramientas para una mejor comunicación, dando paso a la participación ciudadana (Tabarquino 2015) de manera más activa, mayor transparencia y a la colaboración en la transferencia de prácticas entre las agencias gubernamentales. Además, apunta a lo fundamental que resulta la actualización en las regulaciones y leyes en dicha materia, concluyendo que pueden fomentar cambios en la cultura del gobierno (Picazo-Vela, Gutiérrez-Martínez y Luna-Reyes 2012). En la misma línea, se explora el proceso de adopción e implementación de las redes sociales para mostrar cómo las organizaciones de gobierno diseñan estrategias o utilizan dichas herramientas (Picazo-Vela, Fernández-Haddad y Luna-Reyes 2016).

Por su parte, los trabajos de Puron-Cid (2013; 2014) presentan, a través de estudios de caso, el éxito/fracaso del gobierno abierto en lo relativo a la transparencia presupuestaria, emplea técnicas de recolección de entrevistas

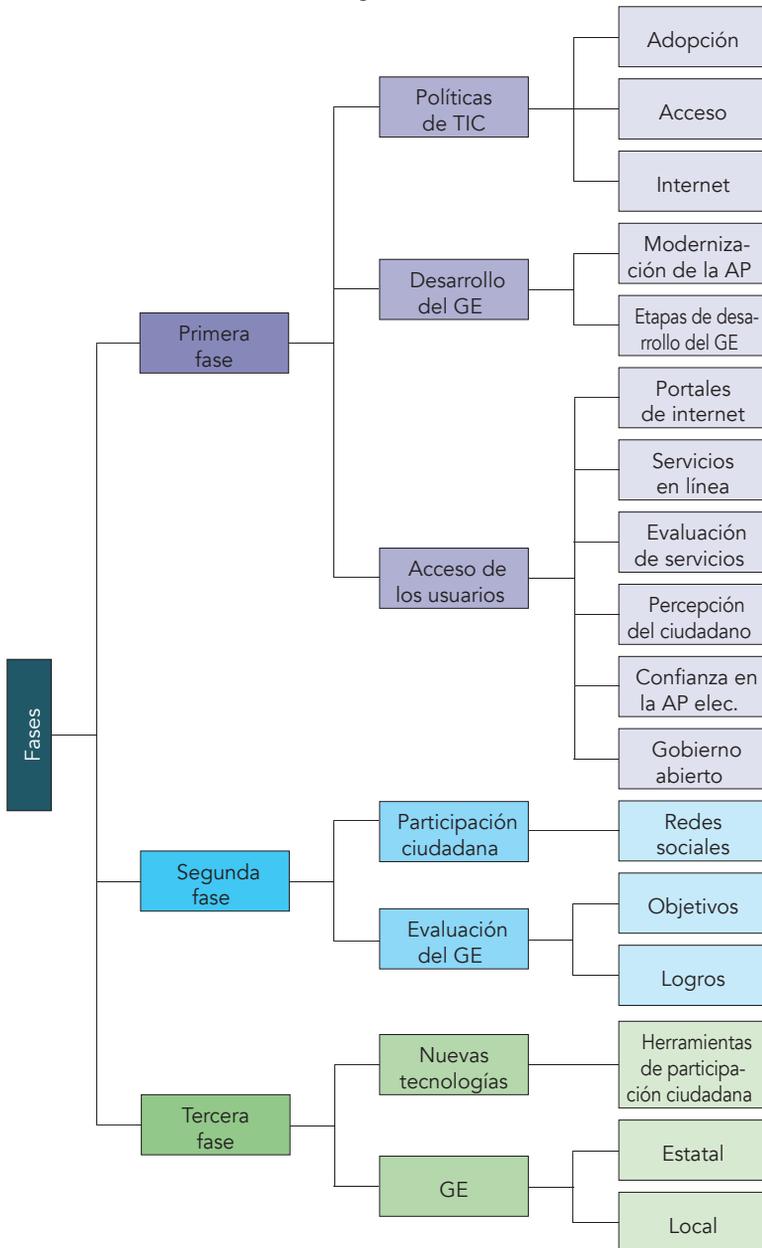
y concluye señalando la importancia de la multidisciplinariedad al momento de implementar planes y programas de GE. En el mismo sentido, resalta que la colaboración, el conocimiento y los factores de confianza, ocupan los niveles más altos sobre la influencia en el éxito del gobierno abierto. Por lo cual, se debe colocar principal atención en estos.

Finalmente, los artículos seleccionados colocan su atención en indagar acerca de la participación ciudadana en lo relativo a las nuevas tecnologías y el internet. En unidad plantean que facilitan la socialización alrededor de valores, principios e ideas, favoreciendo la creación de redes bajo un compromiso de apoyo y respaldo social (Pardo 2015). En la misma línea, las redes sociales han demostrado ser estimulantes para la participación ciudadana y pueden ayudar a resolver problemas o afectaciones a una comunidad (Basolo y Yerena 2017).

Asimismo, se trata el tema de todas las herramientas que proporciona la política del GE, entre ellas la adopción y uso de las tecnologías móviles, desde una perspectiva local para el fortalecimiento de los municipios (Arcila, Monsalvo, Ramos y Santrich 2014). Por ejemplo, el trabajo de Ribon, García Villalba y Kim (2013) señala la importancia que estas tienen para identificar el posicionamiento y el movimiento de las personas que se encuentran en áreas de conflicto, un estudio que se hace para la zona del territorio Los Montes de María en Bolívar, departamento de Colombia. Juntamente, el trabajo de Gomis-Balestreri (2017) hace referencia a la necesidad de analizar cómo la digitalización del sector público colombiano afecta y se ve afectada por la necesidad del Estado de fortalecer su presencia física en los territorios más recónditos y apartados.

En conclusión, los estudios referidos al GE a favor de Latinoamérica abordan diversas temáticas, como son: el desarrollo del GE, desde un enfoque de las etapas del desarrollo del GE y lo que este significa para la modernización de la AP; políticas de TIC, haciendo énfasis en la adopción, acceso y puesta en marcha del uso del internet; acceso de los usuarios desde una perspectiva de accesibilidad a la información y a interactuar, a través de portales de internet; servicios en línea; evaluación de los servicios; confianza en la AP electrónica, en fin, desde la percepción del ciudadano hacia el gobierno abierto; participación ciudadana, colocando el foco en los beneficios que pueden resultar del uso de las redes sociales; la evaluación del GE, a través de los objetivos y logros que se pretenden alcanzar con la implementación

Figura 6
**Fases para orientar el análisis del estudio
 referido al gobierno electrónico**



Fuente: adaptado de Alcaide-Muñoz et al. (2017).

de cada uno de los programas de GE; nuevas tecnologías, con énfasis en las herramientas digitales y electrónicas que permiten mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y, por último, el estudio del GE desde un ámbito tanto estatal como local.

De esta manera, y siguiendo el trabajo de Alcaide-Muñoz et al. (2017), se construye un esquema de tres fases, que permite definir e identifica las temáticas abordadas en los estudios del GE realizados en favor de Latinoamérica, para una mejor comprensión de la literatura referida a este campo de estudio (figura 6).

Para el caso latinoamericano, las temáticas que se han abordado en los trabajos corresponden a las planteadas en el ámbito global y se han desarrollado de forma simultánea, pero en diferentes años. Por ejemplo, la primera fase está caracterizada por investigaciones orientadas al estudio de las políticas de adopción de las TIC por parte de la AP y el acceso de los ciudadanos a las TIC y a los servicios públicos electrónicos. La segunda fase se caracteriza por los beneficios que deben resultar de la adopción y acceso a las TIC por parte de la AP y los ciudadanos para el aumento en la participación de estos últimos, en asuntos públicos. Y, por último, la tercera fase se caracteriza por el estudio de la transformación de los ámbitos de gobierno, tanto nacionales como locales.

Análisis de las fases: relación de las temáticas globales vs. temáticas latinoamericanas

Como ya se ha expresado antes, el trabajo de Alcaide-Muñoz et al. (2017) analiza de forma novedosa los estudios referidos al GE a nivel global, develando las temáticas que dan forma a dicho campo de estudio. En tal sentido, a continuación, se presenta una relación de las temáticas, que se abordan a nivel global contra las que son abordadas para Latinoamérica siguiendo el esquema de fases presentado anteriormente.

En la primera fase se destacan los temas país y AP, las investigaciones están centradas en la modernización del sector público y la prestación de servicios en línea. Otro tema para destacar es el de comunidad, resultado del acceso de los ciudadanos y su participación electrónica. El tema de democracia explora los beneficios de las TIC para la participación de los ciudadanos

en lo público. Además, el tema de conocimiento está dado por el intercambio, colaboración y cooperación entre las organizaciones. En esta primera fase también se analizó el tema de perspectiva mediante la medición de la satisfacción del usuario.

En la segunda fase continúa haciendo presencia el tema de comunidad con la característica de las redes sociales como herramientas de participación ciudadana que permiten la interacción directa del ciudadano con las agencias del gobierno. Otros temas que se puede resaltar en esta fase son la implementación y la eficiencia, por la puesta en marcha de inversiones para proporcionar servicios en línea extensivos. De igual manera, se considera el tema de transformación acompañado de regulación en lo relativo a las leyes y nuevas regulaciones para dar un marco que permita la implementación de las políticas y programas de GE.

En la última fase, se consolida el tema de comunidad y aparece el tema móvil desde el análisis de la interacción entre políticos, gerentes públicos y ciudadanos. Por su parte, el tema medio destaca el potencial de las redes sociales y otras herramientas de la web 2.0. Asimismo, el tema de evaluación hace presencia destacando los estudios de satisfacción, confianza y la aceptación de los ciudadanos hacia el GE.

Cabe destacar que los temas aquí apuntados, con excepción del de regulación, se han considerado motores para el campo del estudio del GE, es decir, han sido ampliamente desarrollados y su importancia es tal, que se les considera como base para la estructuración del campo del GE. Además, se presentan los estudios, algunos desde un enfoque estatal y otros desde lo local.

Análisis comparado

México: la literatura seleccionada sobre México en lo relativo al GE está acorde con la investigación que se ha desarrollado para este campo de estudio en el ámbito global. Por ejemplo, los trabajos de Lau, Aboulhosen, Lin y Atkin (2008) abordan la temática del desarrollo del GE. De la misma forma, se han presentado investigaciones que plantean análisis sobre los mecanismos que buscan contribuir al acceso de los usuarios a la información (Luna-Reyes y Gil-García 2011). Sin embargo, se consideran deficientes los estudios con enfoque en la participación del ciudadano en asuntos políticos,

propiamente los estudios dirigidos a valorar la participación electoral y, en esa misma línea, a la construcción de políticas.

Colombia: en el caso de la literatura seleccionada para Colombia, se presenta en la primera etapa de investigaciones estudios centrados en la política de adopción de TIC, específicamente en el área de la educación; es decir, el enfoque se ha puesto en el acceso a dichas herramientas, mientras el mundo ya aborda otras temáticas. Sin embargo, el trabajo de Massal y Sandoval (2010) se acerca a un análisis del desarrollo del GE. Por otra parte, el trabajo de Arcila, Monsalvo, Ramos y Santrich (2014) atiende a la necesidad de evaluar la percepción del ciudadano frente al GE. En general, los trabajos realizados sobre GE en Colombia se han ocupado en abordar la temática del acceso a las herramientas TIC, pero desde la prestación de servicios, descuidando el análisis al proceso de alfabetización tecnológica y la formación de los ciudadanos en el uso de estas (Velasquez 2017).

Chile: la literatura seleccionada sobre GE en Chile destaca los análisis que brinda sobre la confianza del ciudadano hacia la administración pública. Igualmente, la investigación consultada explora las experiencias de los servicios electrónicos. Otro estudio aborda la participación ciudadana, y el trabajo de Valdés et al. (2011) apunta al desarrollo de iniciativas para proporcionar servicios a los ciudadanos. Hay que señalar que Chile, entre los países estudiados, es el que menos artículos presenta publicados a su favor. No obstante, la investigación realizada apunta a abordar gran parte de los temas que se han desarrollado para el GE.

Conclusiones

Una de las primeras conclusiones que se presenta es el continuo aumento de las investigaciones referidas al GE. Pese a ello, el campo de estudio del GE sigue sin alcanzar su etapa de madurez, lo cual puede resultar en un elemento que motive a muchos más investigadores y académicos de diferentes disciplinas a seguir explorando el tema. También es relevante anotar la deficiencia en los trabajos que se presentan en favor de Latinoamérica con relación a la que se realiza para el resto del mundo, esto debe llamar la atención de los investigadores a realizar trabajos referidos al GE desde

una perspectiva de países en desarrollo, especialmente fijando la mirada en América Latina.

La exploración que se basó en un marco general compiló un número variado de publicaciones de artículos sobre GE, publicados durante el período 2002 a 2017 en Colombia, México y Chile, dejando como resultado que existe una relación estrecha entre la temática que se analiza a nivel global, con la que es desarrollada para los países latinoamericanos. Sin embargo, algunos temas de tendencia (que aparecen en los estudios globales) no se han explorado. En tal sentido, es de consideración que Latinoamérica, pese a presentar una significativa diferencia en publicaciones respecto al resto del mundo, no esté relegado en las temáticas que se abordan en el campo de estudio del GE a nivel global.

Desde el punto de vista latinoamericano y de forma general, la investigación se ha centrado en explorar el crecimiento y etapas del GE, al igual que en analizar la política de adopción de TIC. Se identificaron tres fases temáticas de investigación diferentes en las que los académicos han mostrado interés, estas son, a saber: desarrollo del GE, acceso de los usuarios, políticas de TIC, participación ciudadana, evaluación del GE, y nuevas tecnologías y GE.

Por otra parte, de los tres casos analizados, México, sin duda, lleva la delantera; no obstante, se debe considerar una deficiencia en estudios dirigidos a explorar la participación ciudadana en asuntos políticos. Por su parte, Colombia aborda con generosidad la temática del acceso a las TIC, y Chile apunta en sus publicaciones al análisis de las estrategias para proporcionar servicios a sus ciudadanos.

Finalmente, se sugiere abordar la misma metodología para analizar y comparar los resultados de este estudio con un caso de uno o varios países desarrollados. Y, en la misma línea, se puede explorar temporalidades de años diferentes para los estudios próximos.

Referencias

Alcaide-Muñoz, Laura, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar, Manuel Jesús Cobo y Enrique Herrera-Viedma. 2017. "Analyzing the Scientific Evolution of E-Government Using a Science Mapping Approach". *Government Information Quarterly* 34 (3): 545-555. <https://bit.ly/3Ir358y>.

- Andersen, Kim Viborg, y Helle Zinner Henriksen. 2006. "E-Government Maturity Models: Extension of the Layne and Lee Model". *Government Information Quarterly* 23 (2): 236-248. <https://bit.ly/3MGpJfI>.
- Arcila, Carlos, Carolina Monsalvo, Adriana Ramos y Cindy Santrich. 2014. "Percepciones de los ciudadanos de Barranquilla (Colombia) frente al gobierno electrónico". *Investigación y Desarrollo* 22 (1): 121-146. <https://bit.ly/3Ip93GR>.
- Barón, Fernando, y Ricardo Gómez. 2012. "De la infraestructura a la apropiación social: panorama sobre las políticas de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en Colombia". *Signo y Pensamiento* 31 (61): 38-55. <https://bit.ly/3Mmjyfl>.
- Basolo, Victoria, y Anaíd Yerena. 2017. "Using Social Media to Inform and Engage Urban Dwellers in La Paz". *International Journal of Public Administration in The Digital Age* 4 (3): 11-28. <https://bit.ly/3BHQnhM>.
- Castañón Octavio, Natalia, y María Aguilar Párraga. 2017. "Comparative Analysis of Public Policies in Educational Technology". *Vivat Academia* 140: 1-15. <https://bit.ly/3MHs0Ha>.
- Cegarra-Navarro, Juan, José Córdova y José Moreno Cegarra. 2012. "E-Government and Citizen's Engagement with Local Affairs through e-Websites: The Case of Spanish Municipalities". *International Journal of Information Management* 32 (5): 469-478. <https://bit.ly/3BHTfv4>.
- Chalela Naffah, Salim. 2011. "El uso de la internet y su impacto sobre la confianza ciudadana: el caso del senado en Colombia". *Ciencias Sociales* (8): 245-275. <https://bit.ly/45iLrGI>.
- Chen, Yu-Che, y Jon Gant. 2001. "Transforming Local E-Government Services: The Use of Application Service Providers". *Government Information Quarterly* 18 (4): 343-355. <https://bit.ly/3opbAd8>.
- Fountain, Jane. 2004. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gascó, Mila. 2003. "New Technologies and Institutional Change in Public Administration". *Social Science Computer Review* 21 (1): 6-14. <https://doi.org/10.1177/0894439302238967>.
- Gil-García, Ramón, y Theresa Pardo. 2005. "E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations". *Government Information Quarterly* 22 (2): 187-216. <https://bit.ly/3Is0v1N>.
- Gomis-Balestreri, Miguel. 2017. "From Electronic Government to Big Data: Digitalizing Public Management in Colombia in the Face of Territorial Control". *Opera-Colombia* (21): 25-53. <https://bit.ly/3MFbDee>.
- Lau, Tuenyu, Mira Aboulhosen, Carolyn Lin y David Atkin. 2008. "Adoption of E-Government in Three Latin American Countries: Argentina, Brazil and Mexico". *Telecommunications Policy* 32 (2): 88-100. <https://bit.ly/42PHWwB>.
- Layne, Karen, y Jungwoo Lee. 2001. "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model". *Government Information Quarterly* 18 (2): 122-136. <https://bit.ly/3oh9aNP>.

- Lengua Cantero, Claudia. 2016. "Realidades y usos de las tecnologías de la información y comunicación en las instituciones educativas del municipio de Sincelejo". *Tecné, Episteme y Didaxis* (39): 103-120. <https://bit.ly/3okbN1p>.
- López de Mesa, Camilo. 2011. "Políticas públicas y TIC en la educación". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS* 6 (18): 1-18. <https://bit.ly/3OrbdcP>.
- Luna-Reyes, Luis, Ramon Gil-García y Cinthia Betiny. 2007. "Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives". *Government Information Quarterly* 24 (4): 808-826. <https://bit.ly/3Ir3kAo>.
- Luna-Reyes, Luis, y Ramon Gil-García. 2011. "Using Institutional Theory and Dynamic Simulation to Understand Complex E-Government Phenomena". *Government Information Quarterly* 28 (3): 329-345. <https://bit.ly/42T3Vmo>.
- Massal, Julie, y Carlos Sandoval. 2010. "Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet?". *Análisis Político* 23 (68): 3-25. <https://bit.ly/3WjJahf>.
- Means, Grady, David Schneider y James Schiro. 2000. *MetaCapitalism: The e-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets*. Nueva York: John Wiley. <https://bit.ly/3IqMVM8>.
- Meijer, Albert, Manuel Rodríguez y Ramon Gil-García. 2018. "From E-Government to Digital Era Governance and Beyond: Lessons from 15 Years of Research into Information and Communications Technology in the Public Sector". *Journal of Public Administration Research and Theory* (Virtual Issue): 1-6. <https://bit.ly/3IsUaDg>.
- Palacio, Marcela, y Karen Cabrera. 2017. "La gobernanza de internet como plataforma para impulsar políticas en la educación con TIC. El caso de Colombia". *Opera-Colombia* (21): 5-23. <https://bit.ly/41Y18XL>.
- Pardo, Miguel. 2015. "New Ways of Citizen Participation in Chile: Towards a New Democracy of the 21st Century". *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 3 (1): 14-41. <https://bit.ly/41WWaS>.
- Pérez, José, Fernanda Díaz y Nubia Rincón. 2015. "Semantic Web and Its Contribution to the Strategy of Colombian State Open Data". *Revista Científica* 3 (23): 124-132. <https://bit.ly/3obFjGG>.
- Picazo-Vela, Sergio, Isis Gutiérrez-Martínez y Luis Luna-Reyes. 2012. "Understanding Risks, Benefits, and Strategic Alternatives of Social Media Applications in the Public Sector". *Government Information Quarterly* 29 (4): 504-511. <https://bit.ly/45jhoFK>.
- Picazo-Vela, Sergio, Marilu Fernandez-Haddad y Luis Luna-Reyes. 2016. "Opening the Black Box: Developing Strategies to Use Social Media in Government". *Government Information Quarterly* 33 (4): 693-704. <https://bit.ly/3BJ07se>.
- Puron-Cid, Gabriel. 2013. "Interdisciplinary Application of Structuration Theory for E-Government: A Case Study of an IT-Enabled Budget Reform". *Government Information Quarterly* 30: 46-58. <https://bit.ly/3OywrW2>.

- . 2014. "Factors for a Successful Adoption of Budgetary Transparency Innovations: A Questionnaire Report of an Open Government Initiative in Mexico". *Government Information Quarterly* 31: 49-62. <https://bit.ly/3oela2H>.
- Relyea, Harold. 2001. "E-gov: The Federal Overview". *The Journal of Academic Librarianship* 27 (2): 131-148. <https://bit.ly/42PNW8F>.
- Ribon, Julio, Luis García Villalba y Tai-hoon Kim. 2013. "Application of Mobile Technology in Virtual Communities with Information of Conflict-Affected Areas". *Studies in Informatics and Control* 22 (1): 33-42.
- Rodríguez, Julio, Luis García y Tai-hoon Kim. 2013. "Application of Mobile Technology in Virtual Communities with Information of Conflict-Affected Areas". *Studies in Informatics and Control* 22 (1): 33-42. <https://bit.ly/3Mm3KsR>.
- Smith, Matthew. 2010. "Building Institutional Trust through E-Government Trustworthiness Cues". *Information Technology & People* 23 (3): 222-246. <https://bit.ly/45atVvj>.
- . 2011. "Limitations to Building Institutional Trustworthiness through E-Government: A Comparative Study of Two e-Services in Chile". *Journal of Information Technology* 26 (1): 78-93. <https://bit.ly/3Or0DCO>.
- Tabarquino, Raúl. 2015. "La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores". *Estudios Políticos* (46): 221-241. <https://bit.ly/3oelWg7>.
- Valdés, Gonzalo, Mauricio Solar, Hernán Astudillo, Marcelo Iribarren, Gastón Concha y Marcello Visconti. 2011. "Conception, Development and Implementation of an e-Government Maturity Model in Public Agencies". *Government Information Quarterly* 28 (2): 176-187. <https://bit.ly/3pUpZ1u>.
- Velasquez, Alcides. 2017. "Autonomy of Use and Online Interaction with Government". En *Communication and Information Technologies Annual: Digital Empowerment: Opportunities and Challenges of Inclusion in Latin America and the Caribbean*, editado por Jeremy Schulz y Hopteen S. Dunn, 253-276. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. <https://bit.ly/3Wn8y64>.
- Verdegem, Pieter, y Gino Verleye. 2009. "User-Centered E-Government in Practice: A Comprehensive Model for Measuring User Satisfaction". *Government Information Quarterly* 26 (3): 487-497. <https://bit.ly/3MmBOVD>.
- Yildiz, Mete. 2007. "E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward". *Government Information Quarterly* 24 (3): 646-665. <https://bit.ly/3MJmDXW>.

Gobernanza en México (1996-2020) con base en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria

*Governance in Mexico (1996-2020) Based on Government
Effectiveness and Regulatory Quality Indexes*

*Governança em México (1996-2020) baseada nos índices
de eficácia do governo e a qualidade regulatória*

Jaime Torres Frago

Universidad del Istmo. Oaxaca, México

jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-6941-7272>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.6>

Recibido: 15 de enero de 2023 • Revisado: 15 de febrero de 2023

Aceptado: 25 de abril de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

Assumiendo que las autoridades de América Latina tienen bajos niveles de aprobación, esta investigación evalúa el desempeño del gobierno de México en los últimos 25 años con dos indicadores clave de la nueva gobernanza política. Se analiza la posición absoluta y relativa de México en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria por medio de la plataforma de Worldwide Governance Indicators (WGI). El marco teórico está conformado por el modelo de gobernanza propuesto desde dos filosofías administrativas con las que guardan una vital relación la gerencia pública y la nueva gerencia pública. Los resultados muestran que en las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón los registros se pueden considerar como positivos, asociados a prácticas de gestión apropiadas. De la misma forma, el desempeño del gobierno que encabezó Enrique Peña Nieto y, particularmente, el que representa Andrés Manuel López Obrador, es desfavorable, se exponen las variables explicativas de estos resultados. Se concluye indicando que el uso de indicadores y modelos, si bien es importante, representa únicamente opciones estratégicas, siendo la construcción de servicios públicos honestos y profesionales el auténtico fin del Estado.

Palabras clave: modernización administrativa, gobierno, gestión pública, indicadores, legitimidad.

JEL: L38 Política pública.

Abstract

If the authorities in Latin America have low approval levels, this research assesses the performance of the government of Mexico over the last 25 years with two key indicators of the new political governance, analyzing the absolute and relate positions of Mexico in the efficiency indexes of the government and regulatory quality through the Worldwide Governance Indicators (WGI) platform. The theoretical framework is made up by the governance model proposed by two administration philosophies that have a noteworthy connection with public management and new public management. The results show that, for the administration periods of Ernesto Zedillo, Vicente Fox and Felipe Calderón, the records could be considered positive and associated to appropriate management practices. Similarly, the performance for the government led by Enrique Peña Nieto and the one led by Andrés Manuel López Obrador are not favorable; the explanative variables of this results are also presented. The research concludes by stating that the use of indicators and models, while certainly important, only represents strategic options as the construction of honest, professional public services is the true objective of the State.

Keywords: administrative modernization, government, public management, indicators, legitimacy.

JEL: L38 Public Policies.

Resumo

Assumiendo que as autoridades de América Latina têm níveis baixos de aprovação, essa pesquisa avalia o desempenho do governo de México nos últimos 25 anos com dois indicadores chave da nova governança política, analisando a posição absoluta e relativa

do México nos índices de eficácia do governo e a qualidade regulatória com a plataforma Worldwide Governance Indicators (WGI). O quadro teórico foi conformado pelo modelo de governança proposto por duas filosofias de administração estreitamente ligadas com a gestão pública e a nova gestão pública. Os resultados mostram que, na gestão de Ernesto Zedillo, Vicente Fox e Felipe Calderón, os registros podem se considerar positivos, ligados com práticas de gestão adequadas. Do mesmo jeito, o rendimento da gestão de Enrique Peña Nieto e, de jeito particular, o de Andrés Manuel López Obrador, são desfavoráveis. A pesquisa apresenta as variáveis explicativas dos resultados. A conclusão indica que o uso de indicadores e modelos, embora sendo importante, representa somente opções estratégicas, sendo a construção de serviços públicos honestos e profissionais a verdadeira finalidade do Estado.

Palavras chave: modernização administrativa, governo, gestão pública, indicadores, legitimidade.

JEL: L38 Política pública.

Introducción

Rigurosos estudios de opinión pública (Corporación Latinobarómetro 2018) señalan que la aprobación promedio de los gobiernos de la región alcanza tan solo el 32% (el promedio más bajo desde 1995), siendo Costa Rica y República Dominicana, con 53%, las únicas naciones donde la aceptación presidencial es superior al 50%. Al tiempo que Brasil (6%), México (18%) y El Salvador (22%) presentan las aprobaciones más bajas. Igual de preocupante es que la tendencia es muy negativa, lo que obedece a la mala articulación de las políticas públicas y a los múltiples escándalos de corrupción de mandatarios (en 2018, 65% de los latinoamericanos opinó que la corrupción había aumentado).

Por otro lado, Cabrero (1997) ha indicado que una estrategia para que los gobiernos de Iberoamérica ejecuten con buen talante los programas, políticas y servicios públicos, es el despliegue de los principios de la gerencia pública. Esto implica que sus múltiples tareas administrativas se realicen con eficacia, eficiencia y probidad, para con ello recuperar la legitimidad perdida ante una sociedad cada vez más demandante e informada. En el mismo sentido, a pesar de las críticas al gobierno y a las actividades que desempeña, Rainey (1999) señaló que los Estados Unidos son un país bien gobernado (fundamentalmente en lo que atañe a los servicios e infraestructura pública) gracias, en gran parte, a la gerencia pública. Como más adelante se explica, la

nueva gerencia pública (NGP) representa la revitalización de estos conceptos y su aplicación generalizada en la administración pública de Occidente.

Con base en lo anterior, para este trabajo se plantea como objetivo analizar la capacidad desplegada por el Gobierno Federal de México en el manejo de algunos de los principios de gobernanza y gerencia pública durante los últimos 25 años. Para alcanzarlo, se empleó la base de datos del proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI) sobre indicadores de gobernanza mundial. De manera particular, se examinaron dos índices: el de eficacia del gobierno y calidad regulatoria.

Por lo tanto, se establece la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la posición absoluta y relativa de México en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria de 1996 a 2020? En cuanto a la estructura del trabajo, en la revisión de literatura se presentan los rasgos de la gobernanza, la gerencia pública y la NGP. A continuación, se explica la metodología empleada, los resultados alcanzados y su discusión. En el apartado final se desarrollan las conclusiones.

Revisión de literatura

La gobernanza

Aguilar (2007) anota que el concepto de gobernanza surgió a fines del siglo XX y representa una forma de enfrentar los retos en cuanto a la eficacia directiva del gobierno. En ello coincide con Revesz (2006), para quien la gobernanza es la manera cómo se gobierna, a diferencia de la gobernabilidad, que representa la capacidad de gobernar. Con base en la experiencia de la Unión Europea, Lorenzo de Membiela (2009) cita que son cinco los principios que rigen el modelo de gobernanza, tal como se aprecia en la tabla 1.

En lo que concierne a la regulación, el mismo documento resalta la importancia de contar con mejores políticas y normativas que impulsen mejores resultados (eficiencia), y de agilizar el proceso legislativo procurando la flexibilidad en la aplicación de la norma. Asimismo, se sugiere simplificar la reglamentación y crear agencias reguladoras con espacios de competencia específicos.

Tabla 1
Principios del modelo de gobernanza

No.	Principio	Descripción
1	Apertura	Las instituciones deben trabajar de una forma más abierta y utilizar un lenguaje accesible para el público.
2	Participación	La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos.
3	Responsabilidad	Es importante explicar la función de cada institución en los procesos legislativo y ejecutivo, y que asuman la responsabilidad que les atañe.
4	Eficacia	Las acciones y políticas del gobierno deben ser eficaces y oportunas, y generar los efectos planteados a partir de la definición de objetivos claros.
5	Coherencia	Las acciones y políticas del gobierno deben ser razonables y fácilmente comprensibles.

Fuente: adaptado de Lorenzo de Membiola (2009).

La gerencia pública

Como bien se ha apuntado, a la mitad de los años 70 varios autores en los Estados Unidos comenzaron a hablar de manera insistente en la gerencia pública (*public management*) como una herramienta para enfrentar los desafíos más importantes de las organizaciones públicas. Se parte del supuesto de que un buen gobierno es aquel en el que sus instituciones trabajan con eficiencia en el manejo de los recursos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y órganos externos y con legitimidad en la prestación del servicio ofrecido, procurando la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas (Cabrero 1997).

De acuerdo con Pardo y Velasco (2009), el campo de la gerencia pública observa un gran dinamismo y es heredera de los desarrollos de la escuela de las políticas públicas y la teoría de la organización. En ese sentido, el alcance de la gerencia pública puede resumirse en esta pregunta: “¿Bajo qué circunstancias y cómo, los ejecutivos y la función ejecutiva, contribuyen al éxito de las políticas y de las agencias públicas?” (Lynn citado en Carrillo 2004, 51). Así, esta representa uno de los pocos instrumentos viables para recuperar la confianza y legitimidad del gobierno, además de que incorpora

una visión empresarial¹ e innovadora de la gestión pública (Cabrero 1997).

En contraste con la concepción de la administración pública tradicional, centrada en el cumplimiento de las normas, con una estructura organizacional vertical, jerarquizada y con alta formalización, que incorporaba sistemas de planeación y dirección rígidos y centralizados, donde la sociedad giraba en torno a ella y en la que imperaba el uso de recursos para mantener apoyos políticos, el modelo de gerencia pública propone cambios sustantivos, los cuales se sintetizan en la tabla 2.

Tabla 2
Características del modelo de gerencia pública

No.	Dimensión	Característica
1	Visión	Búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad.
2	Concepción del Estado	Modesto, participativo.
3	Base de legitimidad	Vinculación Estado-sociedad.
4	Dinámica del aparato	Recibe demandas, ofrece recursos y vías de solución (sistema abierto).
5	Estructura organizacional	Horizontal, flexible, roles cambiantes, por proyectos.
6	Sistema de planeación	Flexible, abierto, participativo.
7	Sistema de dirección	Descentralizado, trabajo por equipo.
8	Sistema de evaluación	Evaluación de impacto y de desempeño.
9	Percepción del contexto	Turbulento (demandas sociales cambiantes).
10	Perfil del funcionario	Gerente público.

Fuente: adaptado de Cabrero (1997).

Sin dejar de reconocer que se trata simplemente de tipos ideales, difícilmente observables en la realidad (en la práctica, las organizaciones públicas viven procesos de transición que las ubican en puntos intermedios en-

1. Tal como fuera señalado por Osborne y Plastrik (1998), los empresarios (*entrepreneurs*) no son únicamente las personas de negocios. Citando a J. B. Say, un *entrepreneur*, sin importar si pertenece al sector privado, público o terciario, emplea los recursos de distintas maneras para lograr el mayor rendimiento y productividad. De manera complementaria, la visión empresarial en el sector público implica transformar los valores, las normas y las actitudes de los empleados, es decir, su cultura organizacional.

tre ambos modelos), la gerencia pública propone una gestión más adecuada del gobierno. Donde las estructuras organizacionales más planas, flexibles y descentralizadas, la vinculación con la sociedad, el reconocimiento de la importancia de liderazgos que gestionen las políticas y servicios públicos encarnados en la figura de un gerente público, todo esto en un medioambiente dinámico y complejo, representan sus particularidades más destacadas. Conforme a lo anterior, es posible afirmar que:

la gerencia pública es una actividad compleja ejecutada por grupos de alto nivel dentro de las organizaciones estatales encaminadas a incrementar el nivel de bienestar de la sociedad y que exige la más eficiente utilización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Por consiguiente, de una adecuada gerencia pública se generarán políticas públicas satisfactorias. (Torres 2008, 24)

En síntesis, lo que distingue a la gerencia pública es su enfoque en resultados (eficacia), los cuales deben ser valorados, primordialmente, por la ciudadanía, vista como la clientela del aparato público. De manera complementaria, estos logros se deben alcanzar al menor costo y tiempo posibles (eficiencia). Con ello, el gobierno estará en mejores posibilidades de establecer sinergias colaborativas con la sociedad (legitimidad). Por esa razón, Kliksberg (1989), tiempo atrás, apuntó que una de las bases para transformar el Estado en Latinoamérica es contar con una gerencia pública calificada.

La nueva gerencia pública

Ramírez y Ramírez (2010) sostienen que la NGP constituye un cuerpo teórico que integra un amplio número de planteamientos. Soportada en una serie de transformaciones de diversa naturaleza y magnitud registradas desde la década del 80, destacadamente en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido, la NGP representa un movimiento internacional que supuso una revitalización del gobierno en el hemisferio occidental (Torres 2012). De acuerdo con Pardo y Velasco (2009), la NGP busca trascender la visión legalista de los organismos públicos por medio del empleo de prácticas administrativas innovadoras, que a su vez permitan acortar la desigualdad entre los objetivos de la política pública y los resultados alcanzados. Por su parte, Aguilar (2007) sostiene que las ideas en torno a la NGP han sido ejecutadas

Tabla 3
Estrategias de NGP ejercidas por los países de la OCDE

No.	Acción
1	Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
2	Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar, pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
3	Reducir el funcionariado, y la privatización y corporativización de actividades.
4	Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación y los mecanismos de mercado.
5	Orientar al cliente, lo que supone fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos.
6	Establecer pautas y medidas de rendimientos.
7	Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.

Fuente: adoptado de Osborne y Plastrik (1998).

con base en el enfoque de la gobernanza, ya que los gobiernos buscan restablecer su reducida aptitud directiva. Al mismo tiempo, Peters y Pierre (2005) indican que la irrupción de la NGP ha promovido la nueva gobernanza.

Entonces, la NGP representa una estrategia global de modernización administrativa, sustentada, en gran medida, en los principios de gerencia pública, y es uno de los paradigmas más influyentes en el sector público en las tres últimas décadas. Tal como lo indica Lynn (2004), la NGP surge por la incapacidad del sector público de responder adecuadamente a las expectativas de la sociedad y a los cambios observados en numerosos ámbitos, como los mercados, la capacidad fiscal, la tecnología y la política. No exentos de críticas y controversias, varios trabajos (Torres 2011; 2012; Arias 2019) indican que la NGP es viable bajo ciertas consideraciones contextuales y de capacidades internas, para Latinoamérica.

En tal sentido, Shand (1996) identifica que la NGP ha generado macro y micro cambios. Los primeros son estructurales y determinan el límite del Estado, siendo ejemplo de ellos las privatizaciones y el establecimiento de agencias de servicio autónomas. Los cambios micro, muy empleados en las naciones que conforman la OCDE, incluyen la implementación de programas más efectivos (como el mejoramiento de metas), operaciones más eficientes (economizando en recursos) y mejoras en la calidad de los servicios (enfoque

en el cliente). En concordancia, la tabla 3 presenta un resumen de las iniciativas implementadas por este conjunto de naciones.

Metodología

La estrategia metodológica para cumplir el objetivo de este artículo consistió en el análisis y manipulación de la base de datos del proyecto de investigación WGI, perteneciente al Banco Mundial. Los WGI, desde 1996 y cubriendo más de 200 países, generan indicadores de seis dimensiones de gobernanza agrupadas en tres áreas.

Las áreas temáticas de los WGI son: el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, supervisado y reemplazado, que incluye los indicadores voz y rendición de cuentas, y estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo; la capacidad del gobierno de diseñar e implementar adecuadamente políticas sustantivas, cuyos indicadores son la eficacia del gobierno y la calidad regulatoria; el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales, que aglutina a la observancia de la ley y el control de la corrupción, como sus indicadores (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2010).

Los indicadores WGI se basan en cientos de variables obtenidas de muchas fuentes de datos disponibles. Estos datos reflejan las percepciones que, respecto a la gobernanza, manifiestan individuos a los que se les aplican encuestas, así como expertos de organismos públicos, privados y no gubernamentales de todo el mundo.² Dado que las fuentes de información emplean metodologías razonablemente comparables, los datos de cada indicador pueden ser empleados, como se apuntó, para contrastar desempeños entre países en un período específico o comportamientos históricos de un país.

En esta investigación se analizaron las dimensiones correspondientes al área dos: eficacia del gobierno (*government effectiveness*) y calidad regulatoria (*regulatory quality*). Esto viene dado por dos motivos: los que directa-

2. Dada las dificultades que acompañan la medición de la gobernanza usando cualquier tipo de datos, los WGI reportan los márgenes de error que acompañan cada estimación. Aún después de tomar estos en cuenta, la plataforma permite realizar comparaciones válidas entre naciones y respecto al tiempo —esto último se hará en este trabajo— (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2010).

mente se vinculan con la administración pública (poder ejecutivo), es decir, con la función gerencial del Estado, ambos criterios forman parte del núcleo de componentes de la NGP. El período en estudio es de 25 años, los que engloban cinco presidencias de México (tres de ellas de manera íntegra). Específicamente, se examinaron los datos de nueve años: 1996, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2020.

El año de 1996 es el primero a partir del cual existe información utilizable y representa el tercer año del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Los años 2000, 2006, 2012 y 2018 marcan el inicio de los gobiernos de Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente. Esos mismos años suponen, también de forma respectiva, el fin de los mandatos de Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. En tanto que los años 2003, 2009 y 2015 significan el punto intermedio de los gobiernos de los tres últimos. Mientras que 2020 significa el tercer año de López Obrador en el poder y es el último con información disponible al momento de hacer la exploración.

Eficacia del gobierno

Esta dimensión se construye con la integración de percepciones acerca de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia respecto a presiones políticas, la calidad del diseño e implementación de políticas públicas y la legitimidad del compromiso del gobierno en esas políticas. La tabla 4 presenta las variables más representativas, con su respectiva fuente de datos, empleadas para construir este índice.

Calidad regulatoria

Este indicador incorpora las percepciones respecto a la capacidad del gobierno para formular e implantar políticas públicas y regulaciones significativas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. La tabla 5 muestra las variables específicas y fuentes de datos más relevantes empleadas para su construcción.

Tabla 4
Componentes del indicador “eficacia del gobierno”

Fuente	Variabes
EIU ¹	+ Calidad de la burocracia/efectividad institucional. + Burocracia excesiva/trámites burocráticos.
GCS ²	+ Calidad de la infraestructura carretera. + Calidad de la infraestructura ferroviaria. + Calidad de la infraestructura portuaria. + Calidad de la infraestructura aeroportuaria. + Calidad de la educación primaria.
GWP ³	+ Satisfacción con el sistema de transporte público. + Satisfacción con las carreteras y autopistas. + Satisfacción con el sistema educativo.
IPD ⁴	+ Nivel de cobertura de la educación pública. + Nivel de cobertura de los servicios de salud básica. + Nivel de cobertura de agua potable y saneamiento. + Nivel de cobertura de la red eléctrica. + Nivel de cobertura de la infraestructura de transporte. + Nivel de cobertura de la disposición de residuos.
PRS ⁵	+ Calidad de la burocracia.
WMO ⁶	+ Interrupción de la infraestructura (probabilidad de que la infraestructura para el transporte interrumpa sus actividades). + Fallas de Estado (riesgo de que el Estado no pueda garantizar el orden público y el suministro de bienes básicos). + Inestabilidad política (riesgo de que el marco de las políticas de gobierno cambie durante el próximo año).

1. EIU es una empresa con sede en Londres. GCS es un organismo no gubernamental con presencia global. GWP es una firma localizada en Washington. IPD es un órgano dependiente del gobierno de Francia. PRS es una empresa con sede en Syracuse. WMO es una corporación cuyas oficinas se hallan en Londres. En el caso de México, se considera también la información de firmas regionales especializadas, como es el caso de Latinobarómetro —organización ubicada en Chile— (WGI 2021b).
2. GCS: World Economic Forum Competitiveness Survey.
3. GWP: Gallup World Poll.
4. IPD: Institutional Profiles Database.
5. PRS: Political Risk Services International Country Risk Guide.
6. WMO: Global Insight Business Conditions and Risk Indicators.

Fuente: adaptado de WGI (2021a).

Tabla 5
Componentes del indicador “calidad regulatoria”

Fuente	Variables
EIU	+ Prácticas competitivas desleales. + Controles de precios. + Tarifas discriminatorias. + Protecciones excesivas. + Impuestos discriminatorios.
GCS	+ Peso de las regulaciones gubernamentales. + Prevalencia de barreras no arancelarias.
HER ¹	+ Facilidad de inversión. + Libertad financiera.
IPD	+ Facilidad para iniciar un negocio regulado por la ley local. + Facilidad para crear una filial para una empresa extranjera. + ¿El Estado subsidia los precios de los productos básicos? + ¿El Estado subsidia los precios de la gasolina?
PRS	+ Perfil de inversión.
WMO	+ Carga regulatoria (costos debidos al entorno regulatorio, incluyendo la ineficiencia burocrática). + Inconsistencia fiscal (riesgo de ser sancionado por el incumplimiento de un código fiscal desproporcionado).

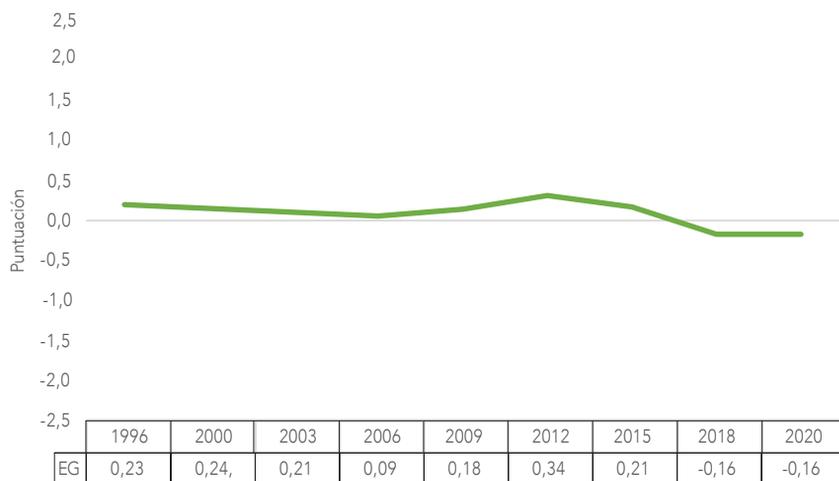
1. HER es un organismo no gubernamental de investigación y educación con sede en Washington (WGI 2021b).
Fuente: adaptado de WGI (2021a).

Resultados

Eficacia del gobierno

Si se divide a los países participantes en dos grupos, y tal como puede apreciarse en las figuras 1 y 2, de 1996 hasta 2015, a pesar de una clara caída en 2006, México se situaba en el conjunto de naciones con las notas más altas en este indicador. La figura 1-A muestra las calificaciones absolutas del país, donde destacan los registros obtenidos en 2012 (0,34 puntos), año del cambio de poder entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; en 2000 (0,24 puntos), en la transición de los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox; 1996 (0,23 puntos), siendo Zedillo titular del poder ejecutivo; y los de 2003

Figura 1
Eficacia del gobierno (EG) en México: 1996-2020
puntuación¹



1. El puntaje estimado de la EG se calcula con base en una escala de aproximadamente -2,5 a 2,5. Donde valores más altos corresponde a una mejor EG (WGI 2021b).

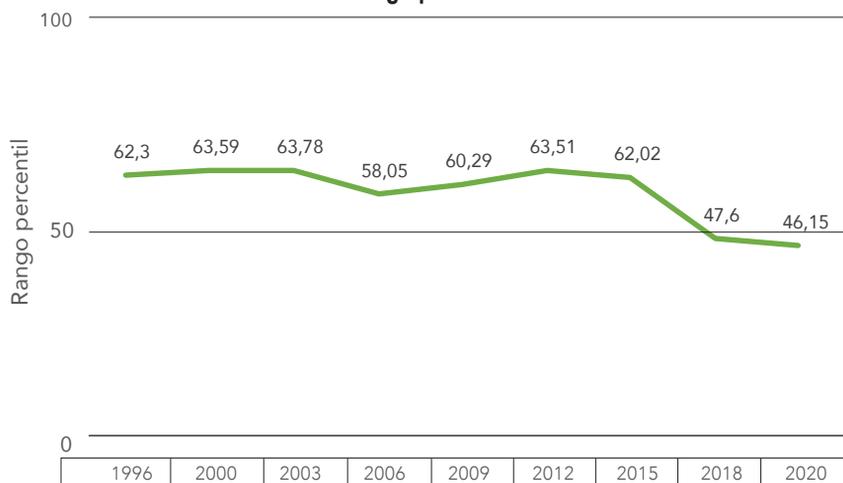
Fuente: adaptado de WGI (2021b).

y 2015 (0,21 puntos), cuando Fox y Peña Nieto, respectivamente, eran los presidentes de México.

En lo que corresponde a puntuaciones bajas, sobresalen la del ya comentado 2006 (0,09 puntos), cuando Fox salió y Calderón llegó al poder y, particularmente, las de los recientes años de 2018 (cambio de gobierno entre Peña Nieto y López Obrador) y 2020 (con López Obrador en la presidencia). En estos dos últimos años no solo que se presentan los registros más bajos, en ellos, sino que México obtiene una nota negativa de -0,16 puntos. En resumen, considerando el año de inicio y de término de su mandato, Fox entrega un saldo negativo (a pesar de ubicarse bien a la mitad de su administración), Calderón, uno muy positivo, Peña Nieto, uno marcadamente negativo y, en los años en estudio, López Obrador, uno negativo (figura 1).

La figura 2 presenta las calificaciones relativas de México, es decir, en comparación con el resto del mundo. Al contrastar ambos gráficos, se observa que su comportamiento, predeciblemente, es similar. Siendo 2003, 2000 y

Figura 2
Eficacia del gobierno (EG) en México: 1996-2020
rango percentil¹



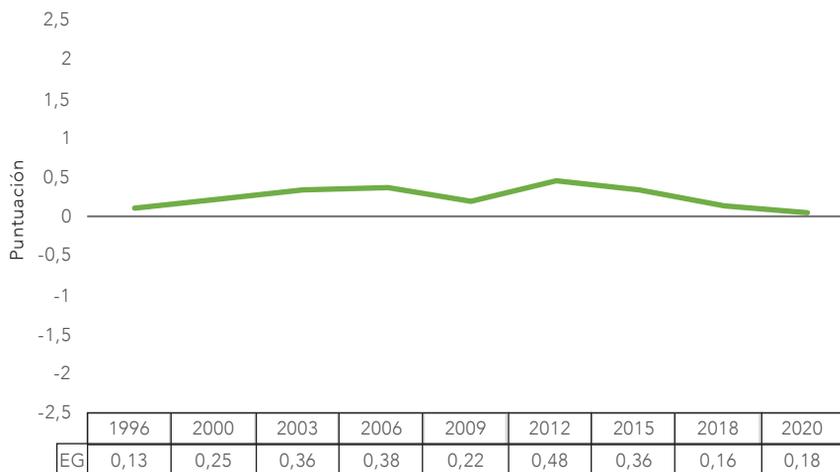
1. Cifras en rango percentil que van de 0 a 100 (donde el 0 corresponde a la clasificación más baja y el 100 a la más alta). El rango percentil indica el porcentaje de países de todo el mundo que califican debajo del país seleccionado. Por ejemplo, un valor de 75% indica que aproximadamente el 75% de los países restantes clasifican peor, y aproximadamente 25% de los países califican mejor que el país seleccionado. Es importante notar nuevamente que los gráficos elaborados en la plataforma de WGI, muestran con un área sombreada el margen de error (WGI 2021b). Fuente: adaptado de WGI (2021b).

2012, en ese orden, los años en que México se colocó en una mejor posición (en ellos, más del 63,5% de los demás países clasificaban más abajo). De forma coincidente, también en 1996 y 2015 se presentaron buenas notas. Igualmente, los peores registros, además del 2006, se dan también en 2018 y 2020, años en los que México se incorpora al bloque de naciones con calificaciones más bajas. En 2018, solo superó a cerca del 48% de los demás países, mientras que en 2020 casi el 54% de las naciones participantes en el estudio se ubicó en un mejor lugar que México.

Calidad regulatoria

Si se efectúa nuevamente la operación descrita en el apartado anterior, y como se observa en las figuras 3 y 4, los registros de México en esta dimen-

Figura 3
Calidad regulatoria (CR) en México: 1996-2020
 puntuación



Fuente: adaptado de WGI (2021b).

sión lo sitúan en el bloque de naciones con puntuaciones arriba de la media. Con base en la figura 3 (calificaciones absolutas), sobresalen los años 2012 (0,48 puntos), en la transición de las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; 2006 (0,38 puntos), en el cambio de gobierno entre Vicente Fox y Calderón; así como 2003 y 2015 (0,36 puntos), en los que gobernaban, de forma respectiva, Fox y Peña Nieto.

Sin embargo, en esta dimensión también hay caídas evidentes. Sobresale la de 2009, durante el gobierno de Calderón, cuando se alcanzó solo 0,22 puntos; de manera más notoria, las de 2018, en la transición entre Peña Nieto y López Obrador (0,16 puntos); y el año 2020, cuando López Obrador era presidente (0,08 puntos). Además de que las dos últimas son de las tres peores calificaciones del país desde que se lleva registro, la de 2020 ubica a México por debajo incluso del nivel logrado en 1996. En suma, Fox y Calderón entregan balances favorables, Peña Nieto, uno muy negativo, y López Obrador, parcialmente, también uno visiblemente desfavorable.

Si se mira la figura 4, y de manera análoga a lo visto en el índice de eficacia del gobierno, se aprecia un comportamiento similar entre las valoracio-

Figura 4
Calidad regulatoria en México: 1996-2020
 rango percentil



Fuente: adaptado del WGI (2021b).

nes absolutas y relativas en el índice de calidad regulatoria. Paralelamente, destacan los registros presentados en los años 2012 (cuando México superó a cerca del 68 % del resto de naciones), 2003 y 2015. Asimismo, las caídas más notorias son las de los años 2009, 2018 y 2020. En este último año se colocó únicamente por encima de casi el 55 % de los demás países.

Discusión

Una forma de comprender los resultados antes presentados, así sea de manera imperfecta, es a través de una sucinta revisión de los perfiles, las acciones y la ideología política de los últimos cinco presidentes de la república mexicana. Ernesto Zedillo Ponce de León es economista con doctorado en Yale y durante su gobierno, en el que se apuntaló el modelo económico neoliberal, se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

Como lo apunta Torres (2011), el PROMAP recoge, literalmente, los principios de NGP. Sus subprogramas eran los siguientes: participación y atención ciudadana; descentralización o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Asimismo, durante el mandato de Zedillo se creó una significativa agencia reguladora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) (Dacasa 2019).

Vicente Fox, administrador de empresas con experiencia empresarial, abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN), fue el primer presidente de México surgido de la oposición, es decir, no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, y debido en buena forma a que en lo económico el PAN tiene una ideología liberal (no así en otras materias, donde suele ser conservador), Fox promovió un modelo de gestión similar al de su antecesor. En materia regulatoria, de acuerdo con Dacasa (2019), facilitó la creación de importantes organismos como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En materia de modernización administrativa, las tres iniciativas más importantes de Fox fueron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (concebido en la novedosa Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República), una de cuyas estrategias era la administración por calidad, y la Agenda de Buen Gobierno, que proponía un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, y un gobierno con mejora regulatoria, como sus principios (Sánchez 2009).

Felipe Calderón, abogado y el segundo presidente emanado del PAN, mantuvo el liberalismo económico como rasgo de su gobierno. En lo administrativo, como lo apunta Pardo (2015), los gobiernos del PAN tomaron como cimiento los preceptos de la NGP. Así, los programas más importantes de mejora administrativa que nacieron con Calderón fueron el decreto de austeridad, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, el Presupuesto basado en resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012. Además,

durante su administración se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Enrique Peña Nieto, abogado y administrador, tuvo un arranque de gobierno favorable, ya que fue capaz de firmar el Pacto por México con las fuerzas políticas más importantes y con ello impulsar reformas estructurales ambiciosas en materia educativa, electoral, energética y de telecomunicaciones. En el marco de esas reformas, dos instituciones fundamentales en materia de regulación recibieron el estatus de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, antes COFETEL).

También durante la gestión de Peña Nieto, el IFAI (que sería renombrado en 2015 como INAI-Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) y el CONEVAL recibieron el reconocimiento como OCA. A pesar de que el gobierno de Peña Nieto (que supuso el regreso del PRI al gobierno federal) impulsó acciones que sin duda tuvieron impactos positivos en la gestión pública en materia de eficacia y capacidad de regulación, desafortunadamente se vio envuelto en severos escándalos de corrupción (Cabrera et al. 2014; Lafuente 2017), los cuales mermaron sensiblemente el alcance de sus iniciativas.

Resulta un tanto paradójico que, siendo licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, durante lo que va del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se presenten, a nivel global, los más bajos registros con relación a los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria. Pero esta situación no es producto del azar, ya que en el gobierno de López Obrador se observa, junto a una excesiva centralización de poder en el presidente³ (López y Jiménez 2021), un embate sistemático a diversas entidades estatales, lo que ha menoscabado su capacidad de gestión.

En materia de eficacia del gobierno, se vio antes que uno de sus criterios es la probabilidad de que la infraestructura para el transporte se interrumpa. Desafortunadamente, los cierres de carreteras y vías de ferrocarril son una constante hoy en día en México. Como lo explica Martínez (2021), un ejemplo de ello son los constantes bloqueos a las vías del tren en el estado

3. Arista y Badillo (2019) refieren que México experimenta en la actualidad un hiperpresidencialismo, donde el Ejecutivo aglutina competencias en detrimento de los demás poderes.

de Michoacán, que enlazan con el importante puerto de Lázaro Cárdenas, los cuales afectan a la economía regional y nacional. Por otra parte, el gobierno de López Obrador también ha tomado medidas inadecuadas como el control de precios del gas LP (Sánchez 2021), además de que mantiene una permanente confrontación con el sector empresarial del país (Graham 2020), lo cual merma significativamente la calidad en la regulación.

La acometida presidencial incluye de manera destacada a varios OCA (a los que López Obrador considera instancias fruto de la corrupción y del régimen neoliberal), algunos de ellos responsables de actividades de regulación (Sánchez 2021). En tal sentido, son conocidas las fricciones del actual representante del Poder Ejecutivo de México con los antiguos responsables de la Comisión Reguladora de Energía —CRE— (García 2019) y, de igual manera, sus intenciones de desaparecer los órganos reguladores en materia de competencia y energética, como la COFECE, el IFT, la propia CRE y la CNH (Nava y López 2021).

Pero, el presidente López Obrador ha pasado de las declaraciones a las acciones concretas. De manera que, en el marco del lanzamiento de una nueva reforma educativa, el 15 de mayo de 2019 decretó la extinción del INEE. De manera adicional, el 7 de enero de 2021 señaló que prepara una iniciativa con la intención de que el INAI y el IFT pierdan su estatus de OCA y formen parte del Poder Ejecutivo (Instituto Mexicano para la Competitividad —IMCO— 2021). Esto a pesar de que la corrupción y la falta de transparencia (Casar 2021), lo que debería justificar el respeto a la autonomía del INAI, son problemáticas que el actual gobierno federal no ha podido erradicar.

Conclusiones

Una vez finalizado este trabajo, es posible afirmar que su objetivo se alcanzó ya que se presentó la posición absoluta y relativa de México con relación a los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria en el último cuarto de siglo. De manera complementaria, se comentaron sucintamente algunas de las variables explicativas de esos resultados y se presentaron las características generales de las filosofías administrativas vinculadas a esos indicadores: gobernanza, gerencia pública y NGP.

En lo que respecta a la eficacia del gobierno, se observó que hasta 2015 el país presentaba puntuaciones y una posición relativa aceptables. Pero, a partir de 2018 se experimenta un marcado declive, agudizado en 2020. Lo anterior implica que México debe implementar programas y políticas públicas que mejoren el desempeño y cobertura de los servicios públicos esenciales, además de la calidad de la infraestructura social y en materia de comunicaciones y transportes, así como el orden público. En cuanto a la calidad regulatoria, también hasta 2015 (a excepción de un declive en 2009) el país tenía calificaciones y una ubicación relativa adecuadas. Pero, igualmente se presenta un drástico descenso desde 2018, que provocó que en 2020 México tuviera una posición desventajosa respecto al resto del mundo. En esta materia es prioritario establecer estrategias que faciliten la creación de nuevas empresas y propicien un ambiente de colaboración, no de confrontación, entre el Poder Ejecutivo y el sector privado.

De manera específica, es notorio que en los dos últimos gobiernos federales, con Peña Nieto y López Obrador en la presidencia, las notas de México en los indicadores examinados lo ubican en una situación preocupante. En el caso de Peña Nieto, a pesar de haber tenido un buen arranque y buenos puntajes a la mitad de su administración, los sonados actos de corrupción, en consonancia con lo apuntado por Latinobarómetro (2018), derrumbaron su proyecto de gobierno. En cuanto a López Obrador, sus registros, así sea de manera parcial, son negativos y reflejo de las malas decisiones que se han comentado antes. Su estilo de gobierno estatista y centralista, envuelto en pugnas con los OCA y el sector empresarial, y en donde sigue prevaleciendo la corrupción, ha colocado al país en su peor nivel de gestión pública de toda su historia.

Cabe resaltar que los puntajes de Peña Nieto y López Obrador guardan correspondencia con los bajos niveles de aprobación del gobierno en México según lo registrado también por la Corporación Latinobarómetro (2018). Por otra parte, dado que, en términos generales, los gobiernos de Calderón, Fox y en cierta forma el de Zedillo, muestran mejor desempeño, una hipótesis que se desprende de esta investigación es que un factor que define la obtención de mejores resultados en eficacia del gobierno y calidad regulatoria es la implementación de principios de gobernanza y de NGP. Ya se vio que tanto Zedillo, Fox y Calderón promovieron la doctrina neogercenialista para el sector público, que es la vertiente administrativa asociada al liberalismo económico.

De acuerdo con lo anterior, la aplicación tanto de modelos de gobernanza, como de sus brazos ejecutores, que son las filosofías gerenciales, podría considerarse, bajo ciertas condiciones organizacionales y contextuales, una estrategia apropiada para depurar los aparatos de gobierno. Pero, además que estos modelos son meros instrumentos, su empleo no es suficiente. Como medida fundamental, tal como lo plantean los principios de la administración, figura la construcción de un servicio civil apegado a valores éticos, intolerante a actos de corrupción. Solo ese balance de eficacia y moralidad pública pueden conducir al gobierno a recuperar la legitimidad perdida. Las condiciones imperantes hoy en México, en materia social y económica, exigen empezar a buscar dicha ruta.

El principal aporte de esta investigación es resaltar la importancia de definir y medir la acción de gobierno a través de indicadores. Como lo menciona Molina (2017), hace más de un siglo que Lord Kelvin advirtió que lo que no se define no se puede medir, y lo que no se mide no se puede mejorar. En tal sentido, es necesario realizar otros trabajos que, por medio de la comparación de datos al interior de un país o de un grupo de naciones de la región, con los mismos y con otros indicadores, den continuidad a lo aquí presentado.

Referencias

- Aguilar, Luis. 2007. "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39): 5-32.
- Arias, Luis. 2019. "La nueva gerencia pública en el Perú". *Gestión en el Tercer Milenio* 22 (43): 101-106. <https://doi.org/10.15381/gtm.v22i43.16960>.
- Arista, Lidia, y Diego Badillo. 2019. "Con López Obrador hay hiperpresidencialismo, pero no subordinación". *El Economista*, 10 de marzo. <https://bit.ly/3XdZn7v>.
- Cabrera, Rafael, Daniel Lizárraga, Irving Huerta y Sebastián Barragán. 2014. "La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)". *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre. <https://bit.ly/3iLgX3x>.
- Cabrero, Enrique. 1997. *Del administrador al gerente público*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo, Ernesto. 2004. "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto". En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo, 21-60. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Casar, María Amparo. 2021. “¿Y la corrupción?”. *Excelsior*, 30 de junio. <https://bit.ly/3ZEDXIt>.
- Corporación Latinobarómetro. 2018. “Informe Latinobarómetro 2018”. Corporación Latinobarómetro. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3QLKCXc>.
- Dacasa, Eduardo. 2019. “La administración pública y el surgimiento de los organismos constitucionales Autónomos”. *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle* 17 (33): 131-154. <https://bit.ly/3QFqm9B>.
- García, Karol. 2019. “Continúa pugna entre López Obrador y la CRE”. *El Economista*, 17 de febrero. <https://bit.ly/3H821Gk>.
- Graham, Dave. 2020. “Un fracaso anunciado: la pelea del presidente mexicano con empresarios se vuelve política”. *Reuters*, 19 de abril. <https://bit.ly/3Xi7QY4>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2021. “Eliminar organismos autónomos como el INAI y el IFT implicaría un grave retroceso en materia de Derechos Humanos en México”. *IMCO*, 8 de enero. <https://bit.ly/3kiEnhj>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. Working Paper 5430. *The World Bank*. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3QKSQyQ>.
- Kliksberg, Bernardo. 1989. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lafuente, Javier. 2017. “La corrupción sacude de nuevo a Peña Nieto”. *El País*, 14 de agosto. <https://bit.ly/3H7WpvC>.
- Lynn, Laurence. 2004. “Reforma a la administración pública: tendencias y perspectivas”. En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo, 105-128. Ciudad de México: El Colegio de México.
- López, Antonio, y Horacio Jiménez. 2021. “Hay una concentración de poder, advierten expertos”. *El Universal*, 1 de septiembre. <https://bit.ly/3XvQ16P>.
- Lorenzo de Membiela, Juan. 2009. “Democracia, gobernanza y desarrollo sostenible en la nueva gerencia pública”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (34): 325-342.
- Martínez, María del Pilar. 2021. “Urge liberar vías del tren en Michoacán; daños económicos son incuantificables: STFRM”. *El Economista*, 2 de septiembre. <https://bit.ly/3w6DUkY>.
- Molina, Cristian. 2017. “Diseño de un modelo de Balanced Scorecard para la gerencia de operaciones de una mediana empresa de litografía en Cali”. Proyecto de grado, Universidad del Valle, Cali. <https://bit.ly/3HGcCnw>.
- Nava, Diana, y Zyanya López. 2021. “¿Puede el gobierno eliminar la autonomía a los reguladores? Así están blindados”. *Expansión*, 12 de enero. <https://bit.ly/3QKSXug>.
- Osborne, David, y Peter Plastrik. 1998. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pardo, María del Carmen. 2015. “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”. *Foro Internacional* 55 (1): 83-115. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>.

- Pardo, María del Carmen, y Ernesto Velasco. 2009. “La gerencia pública en América del Norte”. En *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, coordinado por María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco, 17-43. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 37-56. Madrid: INAP.
- Rainey, Hal. 1999. “Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales”. En *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, compilado por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, 221-255. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, Edgar, y Jesús Ramírez. 2010. “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública”. En *Administración pública. Biblioteca básica de administración pública*, compilado por Enrique Cabrero, 60-108. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del DF / Siglo XXI.
- Revesz, Bruno. 2006. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. Congreso internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia, 19-21 de septiembre. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3FBrAhD>.
- Sánchez, Hugo. 2021. “Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos”. *El Cotidiano* (225): 112-119. <https://bit.ly/3w96wKp>.
- Sánchez, José. 2009. “La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno”. *Espacios Públicos* 12 (24): 8-31. <https://bit.ly/3IQp1L2>.
- Sánchez, Manuel. 2021. “El control de precios del gas LP”. *El Financiero*, 11 de agosto. <https://bit.ly/3iAwDH3>.
- Shand, David. 1996. “La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional”. *Revista de Administración Pública* (91): 77-88. <https://bit.ly/3ZB1F22>.
- Torres, Jaime. 2008. “Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina”. *Cuadernos de Administración* 24 (39): 19-28. <https://doi.org/10.25100/cdea.v24i39.378>.
- . 2011. *Nueva gerencia pública en movimiento: el subsector portuario en México*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- . 2012. “Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública”. *Estudios Gerenciales* (28): 281-302. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2012.1489>.
- Worldwide Governance Indicators (WGI). 2021a. “Documentation”. Accedido octubre de 2023. <https://bit.ly/3Wf4VNu>.
- . 2021b. “Interactive Data Access”. Accedido octubre de 2023. <https://bit.ly/3kocVOY>.

Estudios

Ejes temáticos:

- POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA ORGANIZACIONES
 - TECNOLOGÍAS DE LA GESTIÓN
 - ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

La asociatividad en el reciclaje como estrategia de desarrollo sostenible

Associativity in Recycling as a Sustainable Development Strategy

A associatividade na reciclagem como estratégia de desenvolvimento sustentável

Edisson Cajamarca

Universidad Politécnica Salesiana. Cuenca, Ecuador
ecajamarca2@est.ups.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-7196-8911>

Geovanna Alvarado

Universidad Politécnica Salesiana. Cuenca, Ecuador
galvaradoq@est.ups.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-1620-0632>

Juan Vázquez

Universidad Politécnica Salesiana. Cuenca, Ecuador
jvazquez@ups.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2253-9368>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.7>

Recibido: 15 de septiembre de 2022 • Revisado: 31 de enero de 2023
Aceptado: 27 de febrero 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

El presente trabajo se enmarca en el desarrollo sostenible como un modelo que busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente enmarcado en los ejes medioambiental, económico y social. Se analizaron las características y condiciones de las asociaciones de recicladores de la ciudad de Cuenca, con la finalidad de determinar si su conformación es considerada una estrategia adecuada de desarrollo sostenible o simplemente configura una estrategia de supervivencia para grupos vulnerables. La metodología empleada, con carácter correlacional y mixta, corte transversal y de carácter exploratorio, se centró en el estudio de 168 recicladores asociados registrados en EMAC-EP. En los resultados destaca que la venta colectiva en las asociaciones no es una variable explicativa e influyente en el nivel de ingreso de un reciclador asociado. La conclusión principal demuestra que el reciclaje asociativo no presenta rasgos de eficiencia, trabajo decente y crecimiento económico, a pesar de tener como principio la inclusión de grupos vulnerables, lo cual no brinda garantías que favorezcan el desarrollo sostenible.

Palabras clave: asociatividad, reciclaje, desarrollo económico sostenible, ingreso, social.

JEL: Q01 Desarrollo sostenible.

Abstract

This work has a framework based on sustainable development as a model seeking to improve sustainable, inclusive and sustained economic growth, as well as a full, productive employment as well as decent employment within the framework of the environmental, economic and social axes. An analysis was performed on the characteristics and conditions of the recycler associations of the city of Cuenca to determine if the creation of these associations is considered an appropriate strategy for sustainable development or just a survival strategy for vulnerable parties. The methodology in use, with a correlational and mixed, cross-sectioned and exploratory system, was based on the study of 168 associated recyclers registered in EMAC-EP. The results highlight that collective sales in associations are not an explanative, influential variable on the income levels of associated recyclers. The main conclusion shows that associative recycling does not show any hints of efficiency, decent work and economic growth in spite of having as principle the inclusion of vulnerable parties, as it does not provide any warranties favoring sustainable development.

Keywords: associativity, recycling, sustainable economic development, income, social.

JEL: Q01 Sustainable development.

Resumo

Esse trabalho se enquadra no desenvolvimento sustentável como modelo para a promoção de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, um emprego pleno e produtivo, e um trabalho decente enquadrado nos eixos ambiental, econômico e social. Analisaram-se as características e condições das associações de recicladores da cidade de Cuenca, com o objetivo de determinar se a conformação delas é uma estratégia adequada para o desenvolvimento

sustentável ou simplesmente uma estratégia de supervivência para grupos vulneráveis. A metodologia utilizada tem um caráter de correlação e misturado, com corte transversal e exploratório, e foi concentrado no estudo de 168 recicladores associados e registrados no EMAC-EP. Os resultados mostraram que a venda coletiva das associações não é uma variável explicativa e influente sob o nível de rendas dos recicladores associados. A conclusão principal foi que a reciclagem associativa não tem características de eficiência, trabalho decente e crescimento econômico apesar de ter o princípio da inclusão de grupos vulneráveis, o qual não fornece garantias que favoreçam o desenvolvimento sustentável.

Palavras chave: asociatividade, reciclagem, desenvolvimento econômico sustentável, rendas, social.

JEL: Q01 Desenvolvimento sustentável.

Introducción

La CEPAL, recogiendo la definición del Informe Brundtland de 1987, señala al desarrollo sostenible como un modelo que busca satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de aquellas futuras, envolviendo tres aristas en torno a lo medioambiental, económico y social (CEPAL 2022). Con esta perspectiva, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se plantean dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una hoja de ruta hacia el desarrollo cimentado en la integración de las tres dimensiones mencionadas, fundamentado en el reconocimiento de los derechos y la dignidad de las personas y el planeta (CEPAL 2022).

En ese sentido, el ODS 8 *trabajo decente y crecimiento económico* y el ODS 5 *igualdad de género*, junto con el enfoque de la CEPAL, proyectan promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, así como la generación de oportunidades y empoderamiento de las mujeres en todos los niveles. Las estadísticas de la región estiman que existen 300 millones de trabajadores pobres, de los cuales 200 corresponden a una economía informal que representa el 47% del mercado laboral en la región, con una brecha salarial de un 20% más a favor de los hombres (CEPAL 2022).

De acuerdo con la *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO 2013; Tovar 2018), la actividad del reciclaje aporta al desarrollo sustentable, en el marco del aseo público, con un impacto económico, social y ambiental positivo para sus comunidades como sustento eco-

nómico para el ser humano, y su gestión implica un beneficio directo para el medioambiente y sociedad. Sin embargo, esta actividad es poco reconocida y los recicladores no son vistos como servidores públicos y además, sin vínculos claros con la industria.

Asimismo, la práctica del reciclaje figura dentro de la economía informal, a pesar de contar con más de dos millones de recicladores de base a nivel regional en América Latina y el Caribe; personas que aportan más del 50% de material recuperado de las cuales únicamente un 10% forma parte de una cooperativa u organización. La gran mayoría de los recicladores lleva adelante su actividad de manera independiente e informal. Menos del 5% de las ciudades de la región cuentan con programas de reciclaje que incluyan a los recicladores como parte del sistema de gestión de residuos reciclables (Sturzenegger 2020).

En Ecuador, el gobierno nacional a través del Ministerio del Ambiente (MAE)¹ creó en 2010 el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS), con el objetivo de impulsar la gestión de los residuos sólidos en los municipios del país, con un enfoque integral y sostenible. Esto a fin de potenciar el reciclaje y valorizar de otras formas los residuos generados en el país y de esta forma minimizar el impacto ambiental generado por una mala disposición de los residuos, mejorando, consecuentemente, las condiciones de salud y vida de la población nacional, y contemplando que la generación per cápita estimada para 2019 fue de aproximadamente 0,86 kg/hab/día, con una generación anual de 5,2 millones de toneladas de residuos (PNGIDS 2021).

Del mismo modo, a nivel local, de acuerdo con lo establecido por la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC-EP), el reciclaje surge como una opción para aprovechar o transformar los residuos sólidos con la finalidad de volver a ser utilizados o insertados nuevamente en la cadena productiva para un nuevo bien o servicio (EMAC-EP 2022), teniendo ventajas como la reducción en la extracción de nuevas materias primas y emisión de gases de efecto invernadero, así como el ahorro de energía (Fernández, Walter y Martínez 2015) o reducir la gestión incorrecta de dichos residuos.

1. Desde marzo de 2020, la nueva denominación es Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

Debido a la situación que vive el reciclaje, la asociatividad en los recicladores se configura, desde la teoría, como una estrategia colectiva que se basa en la conformación de organizaciones asociativas en busca de una mejora de la calidad de vida, condiciones de trabajo y articulación con las políticas públicas locales (Bonelli 2012), donde se valoren sus propios saberes para que sean ciudadanos activos con posibilidad de transformar y aportar a su entorno, y se generen buenas prácticas vinculadas a la equidad de género y a la concientización del cuidado del ambiente (Fundación Redes con Rostro 2017).

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo se concentró en analizar las características y condiciones de las asociaciones de recicladores de la ciudad de Cuenca. Para fortalecer dicho análisis se procedió a contrastar la realidad existente entre el modelo asociativo de reciclaje de Cuenca, con el modelo empresarial implementado en el cantón Cañar, lo que se consideró oportuno ya que comparten criterios respecto al modelo de inclusión de recicladores en sus sistemas de gestión integral de residuos sólidos (GIRS), con la finalidad de determinar si la conformación de estas asociaciones se podría considerar como una estrategia adecuada de desarrollo sostenible o simplemente configura como una alternativa de supervivencia para grupos vulnerables.

Revisión de literatura

Dimensión económica y generación de valor

Definir el desarrollo económico es involucrar las estructuras económicas y sociales con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población en general y asegurar su bienestar conjuntamente con sus libertades económicas y políticas (Márquez et al. 2020). Como se había mencionado, el aspecto económico es una de las dimensiones del desarrollo sostenible que procura utilizar eficientemente los recursos, promover la producción más limpia y mejorar la competitividad en los mercados (Zárate-Carabajo, Ayora-Sánchez y Jimbo-Días 2020).

De acuerdo con la OIT, un modelo de desarrollo económico sostenible también debería incluir a las mujeres (Castells 2022); por su parte, el estudio realizado por Cajamarca, Bueno y Jimbo (2019) señala que las mujeres

representan más del 50% dentro de la actividad del reciclaje y de la misma forma se encuentran asociadas con el objetivo de generar valor en términos de ofertar bienes o servicios a una contraparte —intermediarios— en la búsqueda de satisfacer una necesidad con retribución económica, es decir, que se agregue valor tanto en los productos y servicios (López-Lemus y De la Garza 2019), además de buscar que la actividad del reciclaje sea reconocida.

Es primordial comprender que, desde un enfoque a nivel económico, se genera o crea valor si el beneficio obtenido supera el coste de los recursos implicados. Se crea valor en la empresa u organización cuando la utilidad o riqueza que genera es lo suficientemente grande como para cubrir el coste de todas las fuentes de financiamiento de los recursos invertidos en el negocio (Bonmatí 2011), aunque se ha demostrado que no todas las empresas u organizaciones desarrollan labores que favorezcan el desarrollo sostenible (Campos-Campos y Bermúdez-Carrillo 2020).

A la par de la generación de valor, las estrategias que usan las diferentes organizaciones pueden aportar de una u otra forma en la consecución de un desarrollo sostenible, demostrando que estrategias de sustentabilidad e innovación en los servicios se consideran como fundamentales, es decir, las organizaciones deben envolver la innovación dentro de sus estrategias (Calabrese et al. 2021).

Reciclaje y asociatividad

Las asociaciones pueden ser consideradas como cuerpos colectivos con la integración de miembros que pueden ser más o menos permanentes y estos, a su vez, comparten reglas, identidad y objetivos con una predominación de agrupación voluntaria (Puga y Luna 2012); en otras palabras, las asociaciones pueden ser vistas como una estrategia de cooperación conjunta en busca de un determinado fin u objetivo en común y que involucran actores, entorno, apoyo, relaciones y políticas (Bada, Rivas y Littlewood 2017).

Inclusive se puede considerar a la asociatividad como una oportunidad de crecimiento en un mundo bastante globalizado en el cual la competitividad y el desarrollo sostenible resulta más difícil de mantener y las asociaciones son una alternativa para su continuidad y para mantenerse activas (Pérez 2020). La asociatividad figura como una herramienta de gestión y planificación para

hacer frente a los desafíos del crecimiento respecto a las oportunidades y amenazas que supone la globalización (Busson 2012).

Las asociaciones de recicladores, como organizaciones sociales que buscan un objetivo en común en torno al reciclaje (Cajamarca, Bueno y Jimbo 2019; ACNUR 2018), se encuentran conformadas, en su mayoría, para obtener beneficios de entidades gubernamentales y no necesariamente por crecer y desarrollar la organización como tal, en otras palabras, el trabajo dentro del reciclaje lo realizan de forma individual a pesar de formar parte de una asociación (Cajamarca, Bueno y Jimbo 2019).

De este mismo modo, el rendimiento de las organizaciones depende también de otros factores como la cultura organizacional, en la cual un efecto positivo o negativo está ligado al tipo de cultura establecida (Salas-Arbeláez, García y Murillo 2017), inclusive con aquellos factores externos, citando por ejemplo que una buena separación en la fuente facilita el trabajo de los recicladores derivando en una mayor recuperación y beneficios para estas asociaciones (Fernández, Walter y Martínez 2015; De Feo et al. 2019).

De la misma forma, otro de los factores clave es la competitividad existente, pues a decir de Cajamarca, Bueno y Jimbo (2019), las organizaciones de recicladores han estado en *guerra* dentro del mercado del reciclaje, principalmente con actores de la cadena de valor del reciclaje que poseen una estrategia de negocio definida, infraestructura y capacidad de inversión para el tratamiento del material reciclado.

Para comprender mejor esta situación, es necesario definir la competitividad como la capacidad de una empresa para crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de productos en el mercado de manera sostenible (Medeiros, Gonçalves y Camargos 2019). En otras palabras, puede resumirse a la productividad (Cann 2016) relacionada con distintos factores propios o no de una organización, que van desde la capacitación técnica del personal y los procesos gerenciales/administrativos, hasta las políticas públicas, la oferta de infraestructura y las peculiaridades de la demanda y la oferta (Medeiros, Gonçalves y Camargos 2019).

Aunque estas definiciones se enfocan a nivel macroeconómico y más global, dentro del presente artículo la competitividad representa un factor de crecimiento para las organizaciones. Se señala que la competitividad ha dejado de ser un concepto estático centrado en aspectos de naturaleza finan-

ciera y que ahora se valora mucho el vínculo entre los activos de naturaleza intangible, la calidad del recurso humano y la motivación del personal. Por ende, el liderazgo de la cúpula organizacional es un factor determinante y una de las razones por las que algunas de ellas no pueden alcanzar los niveles de competitividad requeridos o deseables (Díaz, Quintana y Fierro 2021).

Finalmente, en este apartado se puede concluir que los procesos de asociación se encuentran vinculados a la existencia de rasgos culturales asociativos previos en el entorno del territorio local, sin embargo, si no existe una participación plena de los miembros de una organización o asociación en busca de un beneficio, la asociatividad no tendrá ningún efecto (Guerrero y Villamar 2016).

Cadena de valor del reciclaje y asociaciones de recicladores en Cuenca

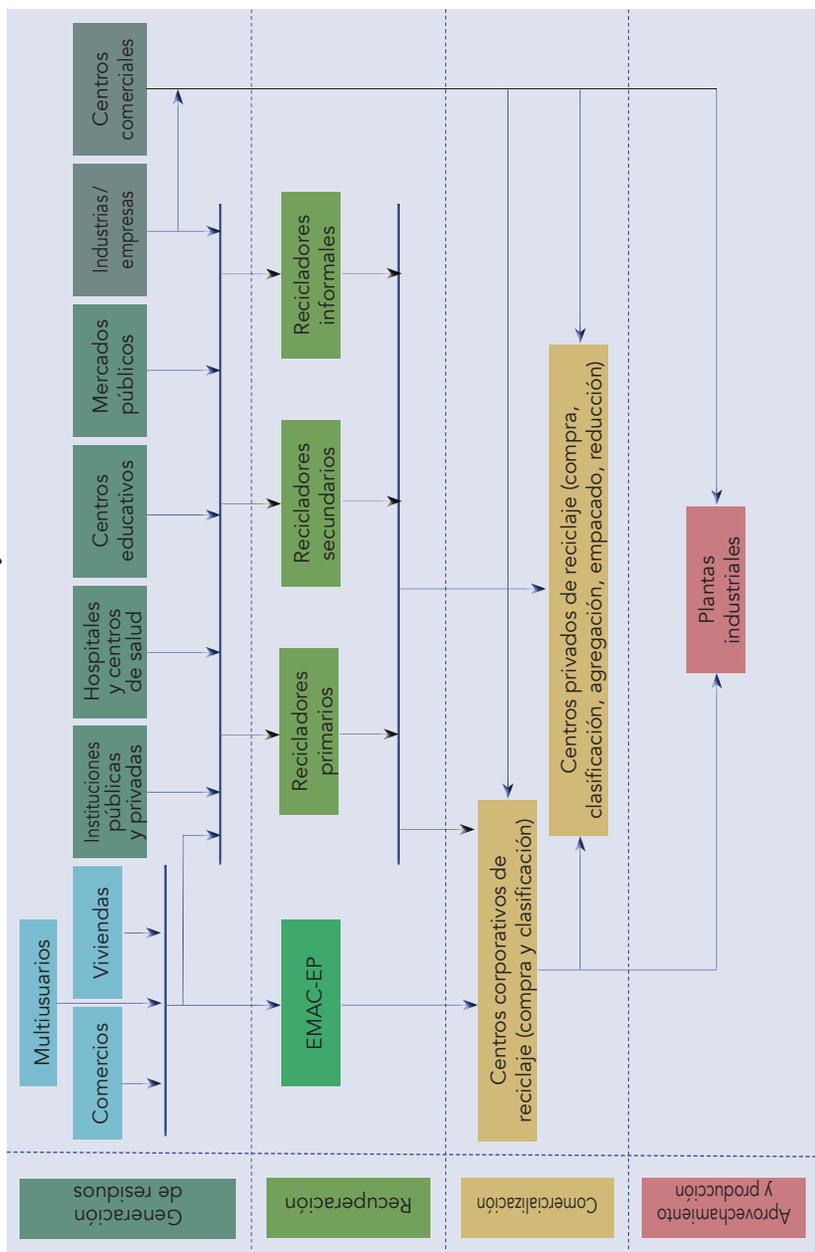
Como se mencionó en apartados anteriores, es fundamental describir de forma general la cadena de valor de reciclaje establecida en la ciudad de Cuenca de acuerdo con lo señalado por Cajamarca, Bueno y Jimbo (2019), tal y como se evidencia en la figura 1, para comprender su funcionamiento y el rol de las asociaciones de los recicladores dentro de este negocio.

Los generadores son los productores de desechos y residuos sólidos, que es la ciudadanía en general. En la fase de recuperación intervienen la EMAC-EP y recicladores primarios, secundarios e informales donde la empresa pública traslada el material con potencial reciclable solo de un segmento como los multiusuarios, el comercio o las viviendas (Cajamarca, Bueno y Jimbo 2019).

Por otro lado, los recicladores primarios son aquellos autorizados por la EMAC-EP, se registran 258 recicladores que cumplen los requisitos² esta-

-
2. Los requisitos son: a) ser mayor de edad; b) acreditarse en la EMAC-EP; c) justificar el trabajo en recolección de materiales reciclables de manera permanente, lo cual se verificará y justificará a través de la certificación de la entrega habitual expedida por la EMAC-EP de al menos 200 kg de materiales por mes, a alguno de los centros de reciclaje autorizados por EMAC-EP; d) ejecutar la recolección de manera artesanal, empleando para su transportación, medios de transporte no motorizados (tricyclos u otros) o acreditar un tiempo de trabajo mínimo de seis meses en algunos de los centros de reciclaje establecidos en el presente reglamento; e) haber aprobado un curso de capacitación dictado por la EMAC-EP, de al menos 16 horas de duración; f) preferentemente formar parte de alguna organización de recicladores legalmente constituida, y g) contar con zonas, frecuencias y horarios específicos para la realización de las labores de reciclaje, los que serán definidos y autorizados por EMAC-EP.

Figura 1
Cadena de valor de reciclaje en Cuenca



Fuente: Cajamarca, Bueno y Jimbo (2019, 77).

blecidos por la entidad y que realizan la recolección de forma artesanal empleando medios de transporte no motorizado, a diferencia de los secundarios que poseen un vehículo motorizado para el traslado del material recuperado. Finalmente, figuran los recicladores informales, de quienes la EMAC-EP no posee un registro y que reciclan sin credencial alguna estimándose que bordean en unos 2000. Aquí es importante mencionar que no todos los recicladores se encuentran asociados y no toda asociación cuenta con algún tipo de infraestructura para reciclaje (Cajamarca, Bueno y Jimbo 2019).

Se visualizan dos tipos de centros de acopio: el primero denominado centros corporativos de reciclaje, administrados por asociaciones de recicladores que recuperan, clasifican y comercializan el material. El segundo tipo son centros privados de reciclaje —intermediarios— que ejecutan, a más de las labores realizadas por los centros corporativos de reciclaje, otras actividades que corresponden a embalar o transformar el material reciclado. El proceso culmina con las industrias que se abastecen del material reciclado como materia prima para su producción.

Además, se debe considerar que, en esta ciudad, a pesar de que la EMAC-EP es la encargada de la gestión integral de residuos sólidos, no es una competencia directa de dicha institución gestionar el reciclaje como tal, ya que la ordenanza local no contempla las funciones específicas a desempeñar estrictamente sobre reciclaje más allá de autorizar, coordinar, apoyar y supervisar iniciativas de carácter público o privado que se emprendan con miras de reciclar o transformar residuos y desechos sólidos (EMAC-EP 2022).

En ese sentido, cualquier organización, en este caso la de los recicladores, necesita de recursos para funcionar, sin olvidar que son entidades sociales que buscan alcanzar objetivos comunes que requieren de una infraestructura organizativa que se resume a personas organizadas que desempeñan una actividad en común con procesos establecidos (Chiavenato 2009).

En términos generales, las organizaciones se forman con la integración de recursos materiales, se caracterizan por ser sistemas cerrados, inertes y sujetos a descomposición, degradación, pérdidas y desperdicio. Poseen recursos financieros que están sujetos a inflación o deflación, fenómenos a los que está expuesto el mercado (Chiavenato 2009).

Metodología

La presente investigación es de alcance correlacional y mixta, con corte transversal y de carácter exploratorio. Se plantea un análisis de correlación biserial y análisis ANOVA para la comprobación de la hipótesis de que la venta colectiva es mejor que una venta independiente dentro de las asociaciones, en consecuencia, de mejores resultados en términos de ingresos económicos para cada reciclador asociado. Entonces, las hipótesis nula y alternativa para la posterior interpretación de la prueba son las siguientes: se supone que la variable cuantitativa (dependiente) “valor del ingreso promedio en una asociación” y la variable cualitativa (independiente o explicativa) “venta colectiva” no están asociadas (H_0), y su contraparte (H_a), que la variable cuantitativa y la variable cualitativa están asociadas.

En este trabajo de investigación, el ámbito de estudio es la población de recicladores asociados de Cuenca que constan en los registros oficiales de la EMAC-EP. En este sentido, se efectuó la aplicación de una encuesta de carácter sociodemográfico para cada uno de los 258 recicladores registrados en la EMAC-EP, sean asociados o no asociados, con el objetivo de contrastar e identificar las diferencias existentes a nivel general entre dichos recicladores. Sin embargo, debido a que se contabilizó una cantidad total de 168 recicladores asociados en estos registros, se consideró el universo finito dentro de la ciudad de Cuenca para la realización del estudio. Con esta información, se realizó un análisis más detallado y a profundidad respecto a los recicladores asociados con la práctica de grupos focales en las distintas asociaciones en términos de su estructura y estrategias de negocio.

Finalmente, se complementó la evaluación comparativa de los modelos asociativo y el modelo empresarial con la realización de una entrevista semiestructurada con el personal técnico responsable de la gestión de residuos en Cañar, de la Empresa Pública Mancomunada de Aseo Integral del Pueblo Cañari (EMMAIPC-EP), así como la búsqueda de información secundaria, siendo referenciado el cantón Cañar para establecer la comparativa debido a que comparte criterios respecto al modelo de inclusión de recicladores en la GIRS, específicamente en el sistema de reciclaje y el fortalecimiento de la ocupación como reciclador.

Presentación, análisis y discusión de resultados

La asociatividad en los recicladores y sus estrategias

En este primer apartado se plasman algunas observaciones generales como resultado de la aplicación de las encuestas a los recicladores de la ciudad de Cuenca registrados en EMAC-EP con corte a febrero de 2022. La actividad del reciclaje se encuentra en su mayoría representado por el género femenino debido a que representan el 77,1% del total de recicladores encuestados, con un rango de edad general entre los 41 a 65 años (60,5%) y se han identificado actualmente, ocho asociaciones de recicladores distribuidas conforme la tabla 1, determinando que el 34,9% trabaja de forma independiente.

De la tabla 1 se desprende que las asociaciones con el mayor número de recicladores son la Asociación de Nuevos Horizontes y Cristo Rey. En este sentido, existen 168 recicladores que pertenecen a una de las ocho asociaciones antes mencionadas donde gran parte de estos recicladores han permanecido asociados por más de seis años (47,5%).

Dentro de las asociaciones se repite el patrón de conformación mayoritaria de mujeres (78,6%) y el 53,6% de los recicladores asociados se encuentran casados o en unión libre y la proporción remanente son solteros, se divorciaron o enviudaron. El 17,9% de recicladores asociados no sabe leer o escribir, contrastado con su nivel educativo en el que han mencionado no haber terminado la educación primaria (31,0%) e inclusive ni siquiera acudieron a un centro educativo en su vida (14,3%); apenas un 18,5% de recicladores tuvieron algún tipo de educación secundaria, pero no necesariamente la culminaron.

Esta población de recicladores vive en sus hogares con un promedio de cinco integrantes familiares que generalmente son su pareja e hijos (76,2%) con un estimado de tres hijos dentro del hogar. En esta composición familiar también están reflejados aquellos recicladores que son responsables de cuidar a otros familiares (24,4%). En términos generales, el reciclador asociado de la ciudad de Cuenca es: mujer, de 50 años, con estudios primarios, 3 hijos en promedio, motivada por ingresos económicos, ingresos mensuales promedio de 115,11 dólares, con vivienda arrendada, sin contrato laboral ni

Tabla 1
Asociaciones de recicladores de Cuenca

Nombre de la asociación	Porcentaje
Asociación de Recicladores de El Valle (AREV)	2,3
Asociación de Recicladores Urbanos de Cuenca (ARUC)	5,4
Centro Histórico	7,0
Cristo Rey	16,3
El Chorro	4,7
Feria Libre	7,4
Nuevos Horizontes	20,2
Pichacay	1,9
Ninguna	34,9
Total	100,0

Elaboración propia.

seguridad social, situación que refleja la condición de vulnerabilidad de este grupo de personas.

Del mismo modo, el 93,5% de recicladores asociados se identificaron como primarios y un 6,6% como secundarios, que realizan su actividad de reciclaje, generalmente en las calles (72,8%), como se indica en la tabla 2, recordando que una asociación no necesariamente tiene un centro corporativo de reciclaje, a excepción de dos asociaciones de recicladores que corresponden a ARUC y El Chorro. El 54,3% trabaja al menos un día completo por semana, 41,4% trabaja todos los días y otros (4,3%) una vez por mes o cada 15 días, en promedio 27,1 horas a la semana.

Con las jornadas de trabajo que se han detallado anteriormente, es pertinente dar a conocer que a pesar de que los recicladores están asociados, el 52,4% han manifestado que trabajan de forma autónoma (solos), la proporción restante afirma trabajar con otras personas, sin embargo, eso no significa estrictamente que corresponda a otros miembros de la organización de las cuales forman parte, estos pueden ser otros recicladores de su núcleo familiar.

Precisamente, quienes se encuentran asociados han ubicado a la asociación como una ventaja en términos de facilidades para realizar el trabajo, el compañerismo, por el reconocimiento o invitación de otros recicladores. Es-

Tabla 2
Lugar de trabajo de los recicladores asociados

Asociación	Calle	Centros de acopio	Edificios	Instituciones	Otros	Total
AREV	0,0 %	0,0 %	1,2 %	2,5 %	0,0 %	3,7 %
ARUC	4,3 %	3,7 %	0,0 %	0,6 %	0,0 %	8,6 %
Centro Histórico	9,3 %	1,2 %	0,0 %	0,6 %	0,0 %	11,1 %
Cristo Rey	23,5 %	1,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	25,3 %
El Chorro	1,2 %	6,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,4 %
Feria Libre	7,4 %	2,5 %	0,0 %	0,6 %	0,6 %	11,1 %
Nuevos Horizontes	24,1 %	2,5 %	0,0 %	1,2 %	1,9 %	29,6 %
Pichacay	3,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
Total	72,8 %	17,9 %	1,2 %	5,6 %	2,5 %	100,0 %

Elaboración propia.

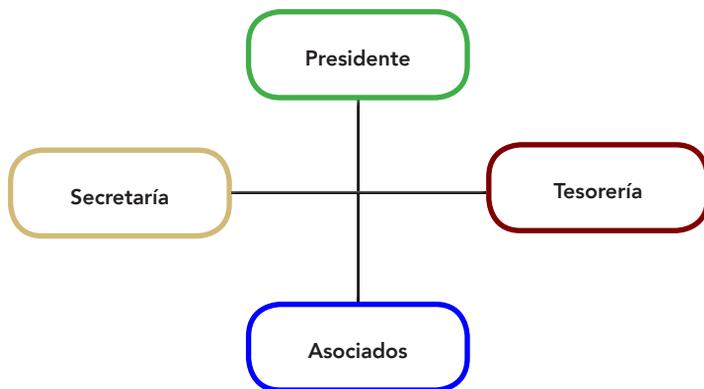
tas percepciones individuales referidas al pensamiento que es mejor trabajar dentro de una asociación, en términos de ingresos no es representativa, los recicladores asociados ganan 127,90 dólares en promedio mensual, esto es un poco más de 10 dólares que los recicladores no asociados.

Estas asociaciones se encuentran integradas por líderes y seguidores dentro de la asociación, los líderes representan el 11,0% pudiendo tener el cargo de presidente, vicepresidente, secretaria o tesorera; el 89% son el resto de los integrantes de cada una de las asociaciones. Para una comprensión gráfica, la escasa estructura organizativa de las asociaciones se puede resumir en la figura 2, debido a que las asociaciones no tienen establecidos objetivos, organigramas propios, carecen de estatutos y existe poca participación.

Del resultado de los grupos focales, en todas las asociaciones resaltan cinco principales estrategias de negocio que se aplican para la generación de valor en el material reciclado, que se perfilan a continuación:

- Contar con un centro (espacio) de acopio (rentado o propio).
- Acumular el material para venderlo.
- Cumplir con rutas/zonas asignadas.
- Clasificación de los residuos sólidos recolectados.
- Vender el material a la mejor oferta (generalmente de forma individual).

Figura 2
Estructura organizativa de las asociaciones de recicladores



Elaboración propia.

Asimismo, de forma general, se encuentran estandarizadas las actividades dentro del proceso productivo de las asociaciones respecto a su actividad como reciclaje estableciéndose como principales: a) identificación de zonas; b) identificación de proveedores; c) recuperación del material; d) logística; e) registro, control y cálculo (cantidades y pesos), y, f) comercialización.

Llama la atención que el trabajo de reciclar y la venta que se realice por el material recuperado se lo haga de forma individualizada puesto que, a decir de los recicladores asociados, se obtienen mejores resultados individuales que colectivos recordando que la figura de la asociación, en el caso de los recicladores, corresponde al cumplimiento de una formalidad, posicionamiento y acceso a beneficios a nivel de gobierno local que generalmente recaen en insumos y materiales de protección en términos de intervención de entidades u organizaciones externas. Las asociaciones de recicladores se encuentran más orientadas a las relaciones interpersonales que al cumplimiento de objetivos.

Evaluando la asociación como verdadero potencial para los recicladores

Se ha demostrado que, a pesar de que existan las asociaciones, los recicladores realizan la venta del material de forma individualizada, a excepción

de la asociación del El Chorro y ARUC, quienes son las únicas que realizan las ventas de manera conjunta como una verdadera asociación.

Para verificar que las asociaciones representan un verdadero potencial para los recicladores si adoptan una estrategia de venta común, se plantea la hipótesis de que una asociación que trabaja en conjunto y realiza una venta global (venta en común) genera mejores ingresos, en promedio por reciclador asociado, que aquellas asociaciones en las que sus miembros realizan la venta por separado o de forma individual.

Una vez determinado el ingreso promedio por reciclador en cada una de las ocho asociaciones, se realizó un análisis de correlación biserial para determinar el nivel de dependencia respecto a la variable de venta en común o colectiva, es decir, supone la intervención de dos variables, una dicotómica y otra numérica; para este caso, la variable dicotómica corresponde a la venta colectiva y la numérica es el valor del ingreso promedio en cada asociación como tal. Lo anterior se hizo junto con un análisis de varianza de dichas variables.

Como consecuencia, se obtuvo un coeficiente de correlación de $-0,105$ tal como se observa en la tabla 2. El resultado implica que existe una relación negativa entre las variables, pero no estadísticamente significativa, es decir, la venta colectiva en las asociaciones no es una variable explicativa e influyente en el nivel de ingreso de un reciclador asociado. Esto corrobora el constructo citado anteriormente, respecto al manifiesto de los recicladores, que una venta individual trae mejores resultados.

Dado el valor p asociado al estadístico F calculado en la tabla ANOVA (tabla 4), y dado el nivel de significación del 5 %, la información aportada por las variables explicativas no es significativamente mejor que la que podría aportar únicamente la media. El hecho de que las variables no aporten información significativa del modelo, puede interpretarse de diversos modos como que: a) las variables no contribuyen a la explicación completa del modelo debido a que la variable explicativa respalda el 5 % de la variabilidad del ingreso promedio de un reciclador asociado, o b) bien podrían faltar algunas covariables dentro de la asociación que podrían explicar dicha variabilidad.

Con la prueba realizada se puede decir que, puesto que el valor- p calculado es mayor que el nivel de significación $\alpha=0,05$, no se puede rechazar la hipótesis nula (H_0), es decir, a primera vista parece ser que la condición de

Tabla 3
Estadísticos de correlación*

Prueba/variable	Estadístico	Valor
Correlación biserial	r	0
	valor-p (bilateral)	0,989
	alfa	0,050
Variable explicativa	MEC	2 141 988
	R ²	0,052
	R ² ajustado	-0,105

* Se han utilizado 10 000 simulaciones Monte Carlo para calcular el valor-p. Intervalo de confianza para el valor-p al 99 %: [0,987; 0,992].

Elaboración propia.

venta colectiva no influye en el nivel de ingreso individual promedio percibido por los recicladores que forman parte de una asociación.

Modelos de reciclaje de acuerdo con las asociaciones de recicladores

En este tercer apartado, se contrasta la realidad existente entre el modelo asociativo en torno al reciclaje que se ha visualizado dentro del ámbito local, con el modelo empresarial que se configura en el cantón Cañar teniendo presente el ODS 5 y el ODS 8, a fin de reconocer las diferencias y semejanzas entre estos modelos con base en la entrevista semiestructurada que se aplicó.

Cañar

La provincia del Cañar está conformada por los cantones de Cañar, Tambo, Suscal y Biblián, donde la EMMAIPC-EP, ubicada en el cantón Cañar, es la entidad pública encargada de la GIRS en las zonas urbanas de los cantones mencionados, es decir, brinda el servicio de recolección.

La producción per cápita de desechos sólidos en la zona urbana es de 0,53 kg/hab/día y en la tabla 5 se puede observar la producción per cápita y la cantidad de residuos sólidos recolectada de cada cantón, así como la cantidad de material recuperada.

Tabla 4
Análisis ANOVA del valor del ingreso del reciclador asociado

Fuente	GL	Suma de cuadrados	Cuadrados medios	F	Pr > F
Modelo	1	711 532	711 532	0,332	0,585
Error	6	12 851 926	2141 988		
Total corregido	7	13 563 457			

Elaboración propia.

El valor único mencionado en la tabla 5 de material recuperado se debe a que la EMMAIPC-EP traslada los residuos sólidos recolectados de los cuatro cantones a un centro de clasificación y selección de residuos inorgánicos reciclables porque esta entidad posee un presupuesto asignado para gestionar un sistema de reciclaje. Para esta gestión de residuos la entidad cuenta con un departamento técnico que incluye técnicos zonales (un técnico zonal por cantón), técnico de gestión ambiental, técnico de mantenimiento y ayudante, asistente técnico y un técnico para el centro de gestión (EMMAIPC-EP 2020, entrevista personal confidencial).

En este modelo de gestión, los trabajadores realizan su labor bajo un contrato específico³ con la Asociación de Servicios de Reciclaje Recicladores de la comunidad de Yurak Kasha (ASEREYURAK), les ofrece un salario por el servicio que prestan, junto con programas de capacitación. Los recicladores laboran en el centro de gestión de residuos sólidos que se encuentra equipado con una banda de clasificación de residuos para seleccionar aquellos con potencial reciclable, además, en ese lugar se encuentra una planta de tratamiento de residuos orgánicos y el relleno sanitario (EMMAIPC-EP 2020, entrevista personal confidencial).

Se han registrado cuatro intermediarios, así como 19 recicladores formales que trabajan bajo el contrato antes señalado y 12 informales que laboran en las calles, centros comerciales, escuelas e instituciones a quienes se les brinda capacitaciones y talleres de formación, pero no se dota de herramientas de trabajo. Por otro lado, a pesar de que se fomenta la formación de asociaciones

3. Contrato que se lanzó en el Portal de Compras Públicas, un sitio web administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Este sitio web es el único medio para participar en procesos de contratación pública de acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), su reglamento y las regulaciones del SERCOP.

Tabla 5
Situación residuos sólidos de Cañar

Cantón	Producción per cápita (kg/hab/día)	Residuos sólidos recolectados (TN/día)	Material recuperado (TN/día)*
Cañar	0,55	12,89	1,07
El Tambo	0,49	3,41	
Suscal	0,56	1,18	
Biblián	0,51	6,43	

* Cantidad recuperada de los cuatro cantones.

Elaboración propia.

de recicladores, estas no terminan por concretarse por parte de los interesados pese a tener el apoyo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) y el PNGIRS en la labor de los recicladores (EMMAIPC-EP 2020, entrevista personal confidencial).

Azuay

La provincia azuaya, por su lado, cuenta con 15 cantones derivados en 27 parroquias urbanas y 60 rurales. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en esta provincia se analiza con mayor profundidad el estado del reciclaje en el cantón Cuenca al ser el cantón con la mayor población (67%) y más extenso con 3086 km² de territorio (38% de la provincia).

La producción per cápita de residuos sólidos en la zona urbana es de 0,54 kg/hab/día, lo que significa que al mes se generan cerca de 9288 t, donde el 25,8% es material potencialmente reciclable, pero solo alrededor de 460 t (19,2%) se están recuperando por parte de los recicladores y el mayor porcentaje termina en el relleno sanitario ubicado en la parroquia Santa Ana, que se estima tendrá una vida útil hasta 2031.

Es importante considerar que en el cantón Cuenca, la EMAC-EP es la encargada de la GIRS, sin embargo, no es una competencia directa de dicha institución gestionar el reciclaje como tal ya que la ordenanza no contempla las funciones específicas a desempeñar estrictamente sobre reciclaje más allá de autorizar, coordinar, apoyar y supervisar iniciativas de carácter público

o privado que se emprendan con miras de reciclar o transformar residuos y desechos sólidos, como se menciona en el art. 15 de la Ordenanza que regula la gestión integral de los desechos y residuos sólidos en el cantón de Cuenca (EMAC-EP 2003).

A pesar de sus limitantes, esta entidad ha apostado por dar prioridad a quienes consideran a la actividad de reciclaje como una fuente de ingresos, es decir, a los recicladores de base. Precisamente, la EMAC-EP configura una institución que brinda el apoyo a los recicladores, tanto a asociados y no asociados, en término de capacitaciones y reconocimiento.

En la tabla 6 se hace un compendio de las características más destacadas a comparar entre los modelos existentes en torno al reciclaje, considerando a las asociaciones como ejes principales.

Tabla 6
**Comparativa de los modelos en torno al reciclaje
según las asociaciones de recicladores**

Características destacadas	Modelo empresarial	Modelo asociativo
Cantidad de asociaciones	1 asociación.	8 asociaciones.
Lugar de trabajo	Centro de gestión de reciclaje.	Centros de acopio, calles, escuelas, instituciones, etc.
Modalidad de trabajo	Bajo contrato.	Independiente.
Valor del ingreso	Salario Básico Unificado:	Dependiendo de la cantidad de residuos recolectado: 127,90 dólares en promedio/reciclador.
Cantidad de recicladores asociados	19 recicladores formales.	168 recicladores formales.
Herramientas de trabajo	Equipos de protección e infraestructura disponible.	Equipos de protección.
Horario de trabajo	Definido/tiempo completo.	No definido, incluso hasta más de 8 horas diarias.
Estrategia de negociación	Bajo dependencia con EMMAIPC-EP.	Negociación directa con los intermediarios, de forma individual o como asociación.

Elaboración propia.

Conclusiones

Se puede colegir que las asociaciones de recicladores de la ciudad de Cuenca se configuran como una estrategia o mecanismo de supervivencia, al considerar las facilidades para realizar el trabajo, el compañerismo, y por el reconocimiento o pauperización de la actividad. Sustentado en las condiciones y características que presenta la actividad del reciclaje las cuales no son propicias, posiblemente atribuibles a la condición etaria, nivel de educación, cargas familiares, inestabilidad laboral, bajos ingresos, informalidad y conflictos de intereses, que no permiten una mejora de la calidad de vida y condiciones de trabajo conforme establecen el ODS 8 y el ODS 5 respecto a la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso.

A lo largo del presente documento, se ha dicho que un modelo de desarrollo sostenible —a nivel económico— crea valor en una organización cuando la riqueza generada es suficiente para cubrir el coste de los recursos invertidos; lo cual se configura como un criterio antagónico a la realidad presente en los ingresos que obtienen los recicladores como asociación. Con el análisis estadístico se concluye que la venta colectiva en las asociaciones no es una variable prominente en el nivel de ingreso de un reciclador asociado, corroborando el constructo planteado respecto al manifiesto de los recicladores que una venta individual trae mejores resultados, es decir, la estrategia de comercializar el material reciclado como una venta colectiva de la asociación no influenciaría en el nivel de ingreso promedio de un reciclador asociado.

Referente al criterio de que un modelo de desarrollo económico sostenible debería incluir a las mujeres, las condiciones reflejadas en la actividad del reciclaje respecto a la feminización de la actividad en condiciones de vulnerabilidad y con ingresos que bordean los niveles de pobreza, no sustentan un modelo inclusivo y sostenible de empleo pleno y productivo y de trabajo decente, así como la generación de oportunidades y empoderamiento de las mujeres en todos los niveles.

Finalmente, se contrasta la realidad existente entre el modelo asociativo de reciclaje de Cuenca, con el modelo empresarial implementado por el cantón Cañar, con la finalidad reconocer diferencias y semejanzas entre estos modelos y presentar alternativas de gestión en la industria del reciclaje. El

resultado más relevante, de acuerdo con esta comparación, se sustenta en que el reciclaje asociativo no presenta rasgos de productividad con trabajo decente y crecimiento económico, a pesar de tener como principio la inclusión de grupos vulnerables, pero que, traducidos a la realidad, obedecen simplemente al cumplimiento de una formalidad, posicionamiento y el acceso a beneficios a nivel de gobierno local, que generalmente recaen en asistencialismo y no con miras al establecimiento de políticas públicas que brinden garantías que favorezcan el desarrollo sostenible, conforme a las metas del ODS 8, encaminadas a proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores.

Referencias

- ACNUR. 2018. “¿Qué tipos de asociaciones existen?”. *La Agencia de la ONU para los Refugiados*. Accedido julio de 2022. <https://bit.ly/3BL9dp2>.
- Bada, Lila, Luis Rivas y Herman Littlewood. 2017. “Modelo de asociatividad en la cadena productiva en las mipymes agroindustriales”. *Contaduría y Administración* 62 (4): 1100-1117. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2017.06.006>.
- Bonelli, Johanna. 2012. “La asociatividad como estrategia de acción colectiva: el caso de las cooperativas de cartoneros en Buenos Aires”. *Otra Economía* 5 (9): 139-151. <https://doi.org/10.4013/otra.2011.59.03>.
- Bonmatí, Julio. 2011. “El valor de una empresa y la creación de valor en esa empresa”. *Cont-4b/3* (39): 10-12. <https://bit.ly/3SagbcI>.
- Busson, Jorge. 2012. “La asociatividad como estrategia de desarrollo”. *Tiempo de Gestión* (14): 9-27. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4326716>.
- Cajamarca, Edisson, William Bueno y Santiago Jimbo. 2019. “De cero a dinero: la basura como fuente principal para un negocio inclusivo de reciclaje en Cuenca-Ecuador”. *Retos* 9 (17): 71-87. <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.05>.
- Calabrese, Armando, Roberta Costa, Nathan Levialedi Ghiron, Luigi Tiburzi y Esben Gjerdrum. 2021. “How Sustainable-Orientated Service Innovation Strategies are Contributing to the Sustainable Development Goals”. *Technological Forecasting and Social Change* 169: 1-19. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120816>.
- Campos-Campos, Diego, y Luis Bermúdez-Carrillo. 2020. “PYMES, responsabilidad social y desarrollo sostenible”. *InterSedes* 21 (43): 131-151. <https://doi.org/10.15517/isucr.v21i43.41989>.
- Cann, Oliver. 2016. “¿Qué es la competitividad?”. Accedido agosto de 2022. <https://bit.ly/2zISmYA>.

- Castells, María José. 2022. *Aportes para el diseño de políticas económicas para acelerar la igualdad de género en la Argentina: lineamientos para una estrategia de desarrollo sostenible e inclusivo*. Buenos Aires: OIT. <https://bit.ly/3eVcwkm>.
- CEPAL. 2022. “Acerca de desarrollo sostenible”. Consultado agosto de 2022. <https://bit.ly/2EYyVdx>.
- Chiavenato, Idalberto. 2009. *Comportamiento organizacional: la dinámica del éxito en las organizaciones*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- De Feo, Giovanni, C. Ferrara, V. Iannone y P. Parente. 2019. “Improving the Efficacy of Municipal Solid Waste Collection with a Communicative Approach Based on Easily Understandable Indicators”. *Science of the Total Environment* 651: 2380-2390. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.10.161>.
- Díaz, Gabriel, Dolores Quintana y Daniel Fierro. 2021. “La competitividad como factor de crecimiento para las organizaciones”. *INNOVA Research Journal* 6 (1): 145-161. <https://doi.org/10.33890/innova.v6.n1.2021.1465>.
- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC-EP). 2003. *Ordenanza que regula la Gestión Integral de Desechos y Residuos Sólidos*. Cuenca: EMAC-EP <http://www.congo-pe.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/05FP10-0101-ord.pdf>.
- . 2022. “Reciclaje”. Consultado junio de 2022. <https://bit.ly/3BKlc68>.
- Fernández, Karen, Mariana Walter y Diana Martínez. 2015. “Revisión y análisis de las asociaciones de recicladores en Bogotá diseñando una estrategia de negocio para la valorización y reutilización de residuos sólidos”. Tesis de pregrado, Universidad del Rosario, Bogotá. https://doi.org/https://doi.org/10.48713/10336_10445.
- Fundación Redes con Rostro. 2017. “Programa reciclaje asociativo = valor compartido”. Consultado agosto de 2022. <https://bit.ly/3eZaTT6>.
- Guerrero, María Auxiliadora, y Josué Villamar. 2016. “La importancia de la asociatividad para el desarrollo”. *INNOVA* 1 (11): 105-119. <https://doi.org/https://doi.org/10.33890/innova.v1.11.2016.125>.
- López-Lemus, Jorge, y María Teresa De la Garza. 2019. “La creación de valor a través de la planeación estratégica en microempresas emprendedoras”. *Contaduría y Administración* 65 (3): 1-23. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2020.2312>.
- Márquez, Luis, Leonardo Cuétara, Rafael Cartay y Nelson Labarca. 2020. “Desarrollo y crecimiento económico: análisis teórico desde un enfoque cuantitativo”. *Revista de Ciencias Sociales* 26 (1): 233-253. <https://doi.org/10.31876/rcs.v26i1.31322>.
- Medeiros, Victor, Lucas Gonçalves y Evandro Camargos. 2019. “La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo”. *Revista CEPAL* (129): 7-27. <https://bit.ly/3RQBKPx>.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE). 2021. “Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS)”. Quito: MAATE. <https://bit.ly/3eWtyi3>.

- Pérez, Fernando. 2020. “Asociatividad empresarial: estrategia para la competitividad de las PYMES en el Ecuador”. *Revista Eruditus* 1 (2): 39-52. <https://doi.org/10.35290/re.v1n2.2020.308>.
- Puga, Cristina, y Matilde Luna. 2012. *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense.
- Salas-Arbeláez, Laura, Mónica García y Guillermo Murillo. 2017. “Efecto de la cultura organizacional en el rendimiento de las pymes de Cali”. *Suma de Negocios* 8 (18): 88-95. <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2017.11.006>.
- Sturzenegger, German. 2020. “Reciclaje en tiempos de pandemia”. Accedido julio de 2022. <https://bit.ly/3xsqPn7>.
- Tovar, Luisa. 2018. “Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (62): 39-63. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3230>.
- Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). 2013. *Recicladores: el derecho a ser reconocidos como trabajadores*. Manchester: WIEGO. <https://bit.ly/3DQbA1P>.
- Zárate-Carabayo, Alexandra, Jairo Ayora-Sánchez y Santiago Jimbo-Días. 2020. “La verdadera inclusión: la controversia entre el reciclaje inclusivo y el reciclaje justo en el marco del desarrollo sostenible”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* (27): 71-90. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.27.2020.4316>.

Efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional del Ecuador durante el período 2019-2020

Effects of COVID-19 on Multi-Dimensional Poverty in Ecuador During the 2019-2020 Period

Efeitos do COVID-19 sob a pobreza multidimensional de Equador durante o período 2019-2020

Karen Quilli-Granda

Universidad Técnica Particular de Loja. Loja, Ecuador
kaquilli@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-1843-9276>

Diego García-Vélez

Universidad Técnica Particular de Loja. Loja, Ecuador
dfgarciax@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2481-0027>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.8>

Recibido: 14 de octubre de 2022 • Revisado: 27 de febrero de 2023
Aceptado: 21 de abril 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

Con la propagación de la pandemia causada por el COVID-19, la pobreza aumentó en todo el mundo y con ello la desigualdad, siendo los países en vías de desarrollo, como el Ecuador, los que se vieron más afectados. En función de esta problemática, este trabajo se desarrolló con el objetivo de analizar los efectos causados por el COVID-19 en la pobreza multidimensional de Ecuador, para lo cual se calculó el índice de pobreza multidimensional y se determinó la contribución absoluta de cada indicador de privación sobre el índice. Los resultados obtenidos demostraron que Ecuador tuvo un incremento de 1,11 puntos en el índice de pobreza multidimensional entre 2019 y 2020, principalmente generado por el aumento del desempleo y el empleo inadecuado, por lo que se propone ahondar esfuerzos en la articulación e integración de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para garantizar la plena cobertura de la asistencia social, así como fortalecer los pisos de protección social existentes en Ecuador.

Palabras clave: desempleo, enfoques de pobreza, indicadores socioeconómicos, necesidades básicas, privación.

JEL: I32 Medición y análisis de la pobreza.

Abstract

With the spread of the COVID-19 pandemic, poverty and inequality increased all over the world, and developing countries such as Ecuador were most affected ones. Considering this issue, this work was performed with the objective of analyzing the effects of COVID-19 on multi-dimensional poverty in Ecuador. For this purpose, the multi-dimensional poverty index was calculated, determining the absolute contribution of every poverty indicator on the index. The results obtained proved that Ecuador did have an increase of 1.11 points in the multi-dimensional poverty index between 2019 and 2020, mainly caused by the increase in unemployment and the lack of adequate employment. As such, it was proposed to make greater efforts in articulating and integrating government and civilian institutions to ensure full coverage of social assistance, as well as strengthening the social protection levels that exist in Ecuador.

Keywords: unemployment, poverty approaches, social-economic indicators, basic needs, deprivation.

JEL: I32 Poverty measurement and analysis.

Resumo

Com a propagação da pandemia do COVID-19, a pobreza acrescentou no mundo inteiro causando também desigualdade, e os países em desenvolvimento como Equador foram os mais afetados. Considerando essa problemática, esse trabalho tem o objetivo de fazer uma análise dos efeitos causados pelo COVID-19 sob a pobreza multidimensional de Equador. Para isso, fizeram-se cálculos do índice da pobreza multidimensional que determinaram a contribuição absoluta de cada indicador de privação sob o índice. Os resultados

obtidos mostraram que Ecuador teve um incremento de 1.11 pontos no índice de pobreza multidimensional entre 2019 e 2020, principalmente por causa do aumento do desemprego e emprego não adequado e, para isso, a proposta é acrescentar a articulação e integração das instituições governamentais e da sociedade civil para garantir a cobertura completa da assistência social, além de fortalecer os níveis de proteção social existentes em Equador.

Palavras chave: desemprego, focos de pobreza, indicadores socioeconómicos, necessidades básicas, privação.

JEL: I32 Medição e análise da pobreza.

Introducción

La pobreza y desigualdad son fenómenos de carácter social y económico que pueden llegar a afectar a todas las personas dependiendo de su edad, su género, su etnia, sus creencias o su ubicación. La forma cómo se ha desarrollado la humanidad demuestra la persistencia inherente de la desigualdad y pobreza como una especie de engranaje a la que se ha aceptado como una parte intrínseca de la sociedad (Herrera 2020). Generalmente, se ha asociado a la pobreza con la desigualdad a través del vínculo de la condición económica (Campos 2013). Bajo este criterio, se limita el problema a la búsqueda de un bienestar monetario, en donde un individuo es considerado como pobre si no puede satisfacer sus necesidades básicas mediante la adquisición de bienes y servicios.

Sin embargo, asumir que la pobreza depende solamente del nivel de ingresos que percibe una persona podría resultar insuficiente en su análisis, ya que la pobreza se origina en un conjunto de situaciones y características que hacen que resulte mucho más compleja su medición. En esta línea, Sen (2000) menciona que el nivel de vida de las personas está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posee ni por la utilidad que recibe de estos, por lo que propone considerar a la pobreza como la privación de capacidades básicas que tiene un individuo. De este modo, el enfoque de las capacidades se aparta del criterio unidimensional basado solamente en la falta de ingresos y avanza hacia una definición multidimensional de la pobreza. Así, hoy en día uno de los principales enfoques utilizados para el análisis de este problema público es la pobreza multidimensional, en el cual se considera en situación de pobreza a las personas que sufren privaciones en aspectos prioritarios de la vida, como educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros.

La pandemia causada por el COVID-19 desató una crisis mundial y sanitaria sin precedentes, marcando un revés sustancial en los avances de la lucha contra la pobreza durante las últimas décadas. El costo social de la pandemia revirtió los avances logrados a nivel mundial en la reducción de la pobreza y empujó a casi 100 millones de personas a la pobreza extrema en 2020 (Banco Mundial 2021). En América Latina las cifras de pobreza no eran alentadoras antes de la pandemia, puesto que, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2021), la tasa de pobreza extrema aumentó del 7,8 al 11,3% en el período 2014-2019 y como efecto de la pandemia, esta tasa podría haberse incrementado hasta el 12,5% en 2020.

Al cumplirse más de dos años del inicio de la pandemia, la situación de la pobreza y desigualdad se ha recrudecido a nivel mundial, y con mayor ahínco en los países en vías de desarrollo, pese a las diversas medidas implementadas por los gobiernos para contrarrestar el avance de la enfermedad. En el ámbito local, este virus ha golpeado fuertemente al Ecuador, no solo en el ámbito sanitario, sino también en lo político, en lo económico y principalmente en lo social, ya que según datos del INEC (2021) de 2019 a 2020, la pobreza monetaria aumentó del 25 al 33% y la pobreza multidimensional del 38,1 al 40,9%. Resultados similares se pronosticaron en investigaciones como la de Correa-Quezada et al. (2020) y CEPAL (2020), quienes preveían que el COVID-19 generaría una caída en los ingresos económicos de los hogares que resultaría en un aumento de los niveles de pobreza.

Como se puede apreciar, la pobreza monetaria afecta a cerca de 5,6 millones de ecuatorianos y la pobreza multidimensional aproximadamente a 7 millones, lo cual evidencia la importancia de realizar investigaciones que permitan conocer los efectos del COVID-19 sobre la pobreza en Ecuador, puesto que, a partir de los resultados, se podrá conocer las áreas que requieren la aplicación de políticas públicas para contrarrestar los efectos de la pandemia. En esta línea, considerando que en Ecuador esta problemática se aborda principalmente desde la medición unidimensional (monetaria) y multidimensional, se decidió trabajar con la pobreza multidimensional, ya que la pandemia no solo afectó a los recursos económicos de la población, sino a diferentes aspectos relevantes de la vida como la salud, educación, trabajo y vivienda.

El objetivo principal de la investigación fue analizar los efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional en el Ecuador, para lo cual se calculó el índice de pobreza multidimensional bajo el enfoque de Alkire y Foster (2011) y la metodo-

logía desarrollada por el INEC; posteriormente, se identificaron los indicadores y las dimensiones que incidieron en mayor medida en la pobreza multidimensional.

Revisión de literatura

El estudio de la pobreza

El estudio de la pobreza desde un enfoque sociológico se remonta a inicios del siglo XVII¹ y se profundiza con los aportes de Adam Smith, quien mencionaba que la pobreza se distingue en función de la riqueza disponible. No obstante, el inicio de los estudios cuantitativos de la pobreza se evidencia a finales del siglo XIX en los trabajos de Charles Booth y Seebohm Rowntree, quienes desarrollaron mapas de pobreza e intentaron medirla a través de encuestas a hogares; posteriormente se han desarrollado una gama de aportes en cuanto a la construcción de índices unidimensionales como los propuestos por Sen (1976) y Foster, Greer y Thorbecke (1984), así como los multidimensionales planteados por Bourguignon y Chakravarty (2003) y Alkire y Foster (2011).

Según Tapia, Romero y Chiriboga (2018), el concepto de pobreza se encasilla dentro de los fundamentos económicos, políticos y sociológicos, que resultan en la imposibilidad de acceder a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Por lo tanto, la pobreza es reconocida como un problema a resolver, cuya definición se asocia al carácter multidimensional (Castro 2013). Esta privación de necesidades ha sido el centro de debate respecto a la forma de abordar la pobreza (Urquijo 2014), principalmente sobre la identificación de las privaciones a considerar en su estudio.

En el estudio de la pobreza se identifican diversos enfoques para su medición, así, uno de los principales y más utilizados principalmente en los países en vías de desarrollo es el enfoque monetario, en el cual se considera en pobreza a las personas cuyos recursos económicos no son suficientes para satisfacer ciertas necesidades básicas; también se aprecia el enfoque relativo, en el cual Townsend (1979) plantea que se considera en pobreza a las personas cuyos recursos se encuentran por debajo de los que percibe el individuo o

1. Uno de los primeros estudios de la pobreza fue realizado por Gregory King en 1688 (López 2007).

la familia promedio. Investigaciones como las de Ravallion y Chen (2019) y Kulkarni y Gaiha (2021) aplican el enfoque relativo de la pobreza, analizada desde el punto de vista monetario, basándose en que la pobreza depende de la riqueza que posea un individuo en comparación con la sociedad.

Por otro lado, se encuentra el enfoque de las capacidades, propuesto por Sen (2000), quien afirma que el nivel de vida de las personas está determinado por la privación de capacidades, y no por la cantidad de bienes que posean, ni por la utilidad que reciben de estos. Por lo general, para determinar el riesgo de ser pobre se deben medir múltiples privaciones (Burchi et al. 2021), así, investigaciones como las de Batista (2019) y Chávez y Chiatchoua (2020) determinan como mejor método el enfoque de las capacidades. Otro enfoque, aplicado principalmente en América Latina, es el de las necesidades básicas insatisfechas, en el cual se considera como pobres a las personas que no pueden satisfacer ciertas necesidades. Por lo general, este enfoque se aplica a partir de información censal, por lo que, según Ferres y Mancero (2001), existen cuatro necesidades básicas que se evalúan con mayor frecuencia: acceso a vivienda adecuada, acceso a servicios sanitarios adecuados, acceso a educación básica y capacidad económica.

En la actualidad, uno de los enfoques mayormente utilizados en la medición de la pobreza, es el enfoque multidimensional, en el cual se catalogan como pobres a las personas que sufren privaciones en diferentes ámbitos de la vida, principalmente relacionadas con la educación, salud, vivienda y trabajo. En esta línea se han desarrollado una variedad de índices para medir la pobreza multidimensional, como los propuestos por Bourguignon y Chakravarty (2003), Ciani et al. (2019), Alkire et al. (2022) y García-Vélez y Núñez Velázquez (2022); sin embargo, la propuesta de mayor aplicación en la actualidad es la realizada por Alkire y Foster (2011), la cual considera el enfoque de la línea de corte dual para la identificación de las personas en situación de pobreza multidimensional.

Evidencia empírica sobre los efectos del COVID-19 en la pobreza

Considerando los efectos negativos de la pandemia causada por el COVID-19, investigaciones como las de Alkire et al. (2021) destacan el gran desempeño en materia de reducción de desigualdades de los últimos 15 años, que se vio revertido debido a la aparición de la pandemia experimentando

un retroceso potencial de 3,6 a 9 años. De manera similar, Tavares y Betti (2021) analizan el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel global y estiman que el aumento de la pandemia ha provocado una mayor tasa de mortalidad en las regiones más vulnerables. Finalmente, según Zhang y Han (2022), en Estados Unidos, tras la pandemia, los componentes del IPM se vieron más afectados en los migrantes.

A nivel latinoamericano, Salas et al. (2020), en su investigación para México, concluyen que la pandemia ha agudizado la tendencia recesiva de la economía mexicana y ha afectado de manera más grave a los trabajadores, tanto a los trabajos asalariados y con protección social como a los asalariados no protegidos. Mientras que Barraza et al. (2020), en su estudio para El Salvador, determinan que, a raíz de la pandemia por COVID-19, más del 80% de los hogares sufren de al menos una de las seis privaciones que los posiciona como pobres multidimensionalmente. Finalmente, Henao et al. (2022), analizando el índice de pobreza multidimensional, demuestran que la mayoría de las personas no cuentan con los recursos económicos para cubrir todas las necesidades en medio de una pandemia.

A nivel nacional, el trabajo desarrollado por Correa-Quezada et al. (2020), a través del método de escenarios, realizó previsiones sobre los posibles impactos del COVID-19 en la pobreza monetaria, concluyendo que la tasa de pobreza podría incrementarse hasta en 9 puntos porcentuales, resultados que son similares a los presentados en 2021 por el INEC en Ecuador. Por su parte, Ayala, Marquín y Vásquez (2021) determinaron, a través del análisis de las variables macroeconómicas como el empleo, PIB y desigualdad, la afectación social del COVID-19, evidenciando que la pobreza se recrudeció en el período 2010-2020, y más rápidamente en el período de pandemia.

Por su parte, Gallo, Ramírez y Aguirre (2022) determinan el impacto que ha generado el COVID-19 en la pobreza en el Ecuador, empleando el método cuantitativo obtienen como resultados que el índice de pobreza aumentó debido a la disminución del PIB, aumento de la inflación, pobreza extrema y desempleo. Además, investigaciones como la desarrollada por García-Vélez y Núñez-Velázquez (2021) evidencian que en la medición de la pobreza multidimensional existen algunas dimensiones que son más relevantes, por lo tanto, deberían tener una mayor ponderación en la construcción de índices, identificando que las políticas de vivienda como las políticas laborales son los sectores prioritarios para combatir la pobreza en Ecuador.

Metodología

Para este trabajo de investigación se emplearon datos provenientes de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) correspondiente a 2019 y 2020, levantada por el INEC. Con estos datos se calculó el IPM replicando la metodología del INEC que se basa en la propuesta de Alkire y Foster (2011); posteriormente, se calculó la contribución de cada indicador de privación al IPM, lo que permitió evidenciar los efectos del COVID-19 sobre la pobreza multidimensional, para lo cual se utilizó el software Stata con las sintaxis provistas por el INEC. La construcción del IPM bajo la metodología indicada se basó en cuatro pasos que se detallan a continuación:

1. Selección de dimensiones: se trabajó con las cuatro dimensiones propuestas por el INEC, las cuales se conforman por doce indicadores que miden la privación de los individuos (tabla 1).
2. Ponderación de dimensiones: existen diferentes métodos para ponderar las dimensiones, sin embargo, según Angulo-Salazar, Díaz y Pardo-Pinzón (2013) y Ravallion (2011), no existe un consenso sobre cuál es el mejor método, por lo cual en esta investigación se decidió trabajar con la ponderación equitativa, la cual asigna el mismo peso a cada dimensión y distribuye de manera equitativa el peso a los indicadores que componen la dimensión (tabla 1). La selección del método corresponde a que es la ponderación mayormente utilizada en la construcción de índices de pobreza multidimensional y porque da igual relevancia a todas las dimensiones.
3. Identificación: para la identificación de las personas que se encuentran en pobreza multidimensional, se utiliza la línea de corte dual propuesta por Alkire y Foster (2011), por lo tanto, en el IPM se considera en pobreza multidimensional a una persona cuando su hogar está privado² en una tercera parte o más de los indicadores ponderados, es decir, en 4 o más de los 12 indicadores expuestos en la tabla 1.
4. Agregación: se utiliza el método propuesto por Alkire y Foster (2011), así, el IPM se obtiene de la siguiente manera:

$$IPM=H\times A$$

2. El IPM considera la solidaridad intrahogar, por lo cual, si un miembro está privado en un indicador, todo el hogar está privado.

Donde:

H representa la incidencia de la pobreza multidimensional (TPM), medida como el porcentaje de personas que se encuentran en pobreza multidimensional.

A es la intensidad de la pobreza multidimensional, esto es el porcentaje medio de los indicadores en los que los individuos están privados.

Tabla 1
Dimensiones e indicadores del IPM para Ecuador

Dimensión	Pesos	Indicador	Descripción
Educación 25 %	8,3 %	Inasistencia a educación básica y bachillerato	Niños y niñas entre 5 a 14 años que no asisten a un centro de educación básica y también los jóvenes entre 15 a 17 años que no asisten al bachillerato.
	8,3 %	No acceso a educación superior por razones económicas	Jóvenes entre 18 y 29 años que, habiendo terminado el bachillerato, no pueden acceder a un centro de educación superior de tercer nivel.
	8,3 %	Logro educativo incompleto	Personas entre 18 a 64 años, que no hayan terminado la educación básica.
Trabajo y seguridad social 25 %	8,3 %	Empleo infantil y adolescente	Niños y niñas entre 5 a 14 años que estén ocupados en la semana. Para adolescentes entre 15 a 17 años reciben una remuneración inferior al Salario Básico Unificado, no asisten a clases o trabajan más de 30 horas.
	8,3 %	Desempleo o empleo inadecuado	Personas de 18 años o más que, en el período de referencia, estuvieron desocupadas o tuvieron empleo inadecuado.
	8,3 %	No contribución al sistema de pensiones	Personas de 15 años o más, que no aportan a ningún tipo de seguridad social; excluyendo de la privación a personas ocupadas de 65 años y más.
Salud, agua y alimentación 25 %	12,5 %	Pobreza extrema por ingresos	Personas cuyo ingreso per cápita familiar es inferior al de la línea de pobreza extrema.
	12,5 %	Sin servicio de agua por red pública	Miembros de las viviendas que obtienen el agua por un medio distinto al de la red pública.

Dimensión	Pesos	Indicador	Descripción
Hábitat vivienda y ambiente sano 25 %	6,25 %	Hacinamiento	Personas que se encuentran en condición de hacinamiento.
	6,25 %	Déficit habitacional	Personas cuya vivienda, debido a los materiales o estado de sus paredes, piso y techo, son consideradas en déficit cualitativo o cuantitativo.
	6,25 %	Sin saneamiento de excretas	Personas cuya vivienda no cuenta con servicio higiénico conectado a alcantarillado. En el área rural, personas que no cuenten con pozo séptico.
	6,25 %	Sin servicio de recolección de basura	Personas cuyas viviendas no cuentan con acceso al servicio municipal de recolección de basura.

Fuente: INEC (2021).

Según Castillo y Jácome (2015), una de las principales ventajas del IPM es que cumple con ciertas características axiomáticas deseables, una de ellas es que puede descomponerse, es decir, calcular la contribución de cada indicador al índice final. Esta propiedad axiomática es la que se utilizó para identificar los efectos de esta enfermedad sobre la pobreza multidimensional, ya que se calculó la contribución absoluta de cada uno de los doce indicadores de privación al IPM, lo que permitió evidenciar las privaciones que sufrieron mayor afectación por el COVID-19 y que, por lo tanto, contribuyeron en mayor medida al aumento de la pobreza multidimensional del Ecuador (figura 3). Según Dagum (2002), la propiedad de la descomposición que tienen este tipo de índices permite que los hacedores de política identifiquen las causas principales de la pobreza y planteen medidas para combatirla.

Evolución de la pobreza multidimensional en Ecuador

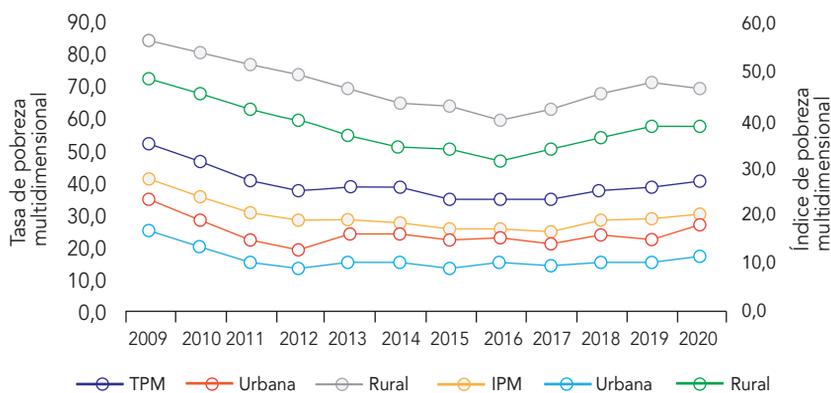
Los resultados presentados en la figura 1 demuestran que el IPM a nivel nacional presentó una reducción importante de 10,3 puntos porcentuales (pp) en el período 2009-2016. De igual manera, esta reducción se evidenció a nivel

urbano y rural, con una disminución de 6,3 y 16,9 pp, respectivamente. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos años, ya que en el período comprendido entre 2017 a 2020, el IPM nacional se incrementó en 2,1 pp, así como también en el sector urbano con un aumento de 1,8 pp, mientras que para el sector rural no se evidencian cambios significativos. Esta misma tendencia se evidencia para la Tasa de Pobreza Multidimensional (TPM), ya que en el período 2009-2016 la TPM a nivel nacional disminuyó 16,4 pp. No obstante, a partir de 2017 se evidencia el incremento de la pobreza multidimensional a nivel nacional, tanto en el área urbana como en la rural.

Como se puede apreciar, a partir de 2009 se evidencia una reducción significativa de los niveles de pobreza multidimensional en el país, lo que, según Ordoñez e Iñaguazo (2020), se puede atribuir al fortalecimiento de las medidas de protección social llevadas a cabo por el gobierno de turno. La aplicación de dichas políticas sociales fue factible en gran parte gracias al crecimiento económico del país que fue en promedio de 4,4% en el período 2009-2014. Sin embargo, problemas externos que sufrió el país, como la apreciación del dólar y la caída de los precios de petróleo, afectaron a la economía ecuatoriana, lo que se vio reflejado en el aumento de la pobreza y que se profundizó para 2020 por los efectos de la pandemia, llegando a una tasa del 40,2%, valor cercano al presentado en 2011, por lo que se podría hablar de un retroceso de aproximadamente una década en el combate a la pobreza multidimensional en Ecuador.

De 2019 a 2020, producto de la pandemia, se genera un aumento de la pobreza multidimensional en el territorio nacional (ver figura 1), lo que se corrobora con los resultados reportados por García y Almeida (2021), quienes mencionan que, según sus perspectivas, la tasa de pobreza se incrementaría al menos en 10 puntos. Dichas previsiones también fueron contrastadas por el INEC (2022), ya que en sus estadísticas de pobreza para diciembre de 2021 reflejan que la pobreza multidimensional a nivel nacional fue de 39,2%, en el área urbana 24,3% y en el área rural 70,7%. Evidenciándose que las zonas rurales son de las más afectadas producto de esta pandemia, ya que el acceso a salud y educación resulta más complejo ante la falta de recursos económicos propia de estos sectores.

Figura 1
Evolución de la tasa y el índice de pobreza multidimensional



Fuente: adaptado de INEC (2021).

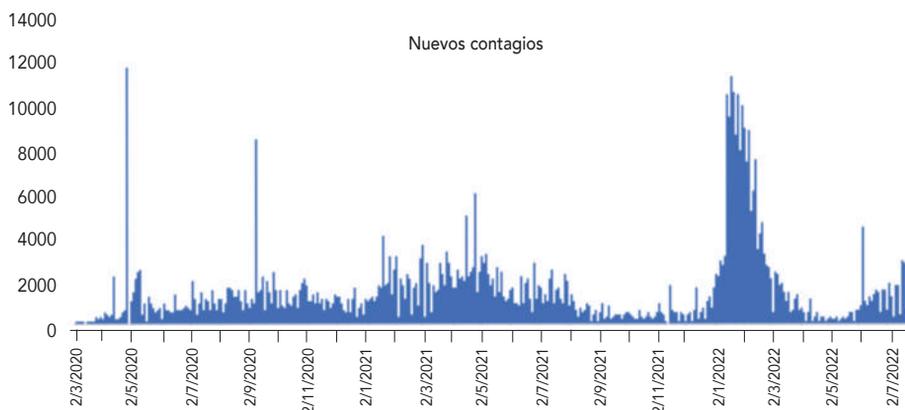
Efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional

En diciembre de 2019, en Wuhan empezó un nuevo brote de una enfermedad respiratoria contagiosa, la cual se identificó como SARS-CoV-2, esta mostró una rápida propagación al transmitirse principalmente mediante tos, estornudo o el contacto directo (Guiñez 2020). La enfermedad fue declarada oficialmente por la OMS como pandemia global. En la figura 2 se puede observar la curva de contagios ocurridos en Ecuador desde febrero de 2020 hasta julio de 2022.

La pandemia por COVID-19, al igual que en otros países de la región latinoamericana, ha golpeado fuertemente al Ecuador, no solo en el ámbito sanitario, sino también en lo social, en lo económico y en lo político. La evolución de casos registrados demuestra que estos empiezan a ser más altos a partir del décimo día de la declaratoria oficial del primer caso positivo (Ruiz y León 2020). Desde marzo de 2020 hasta agosto de 2021, Ecuador alcanzó tasas de mortalidad sobre la media mundial debido al poco cuidado, irresponsabilidad y poca afluencia para aplicarse las vacunas en contra el COVID-19 (Parra y Carrera 2020).

Al analizar los resultados, se observa que el COVID-19 provocó un aumento de 1,11 puntos en el IPM, ya que este índice pasó de 19 a 20,11 puntos de 2019 a 2020 (figura 1). Por consiguiente, para la identificación de los efectos del COVID-19 sobre la pobreza multidimensional se analizó la contribución

Figura 2
Evolución de los casos de contagio por COVID-19 en el Ecuador



Fuente: OMS (2022).

absoluta que tiene cada indicador al IPM, así como la sumatoria de los valores de todos los indicadores de cada año representan el valor del índice final.

Al analizar la contribución absoluta, se comprobó que solamente cinco de los doce indicadores que conforman el IPM explican alrededor del 70% del índice para 2020, es decir, son los que contribuyen en mayor medida para que existan altos niveles de pobreza multidimensional en Ecuador, estos son: desempleo o empleo inadecuado, logro educativo incompleto, no contribución al sistema de pensiones, vivienda sin acceso al servicio de agua por red pública y déficit habitacional. Siendo el indicador de desempleo o empleo inadecuado el que más contribuye al IPM (figura 3).

Al comparar la contribución de los indicadores al IPM entre 2019 y 2020, se evidencia que los mayores efectos del COVID-19 se dan en las dimensiones de trabajo y seguridad social, y salud, agua y alimentación, puesto que, para 2020 tres indicadores de estas dos dimensiones aumentan su contribución absoluta al IPM, estos son: pobreza extrema por ingresos que aumenta en 0,66 puntos; no contribución al sistema de pensiones con un incremento de 0,24; y desempleo o empleo inadecuado con un aumento de 0,20 puntos, por lo cual, se puede determinar que los efectos del COVID-19 se dieron principalmente

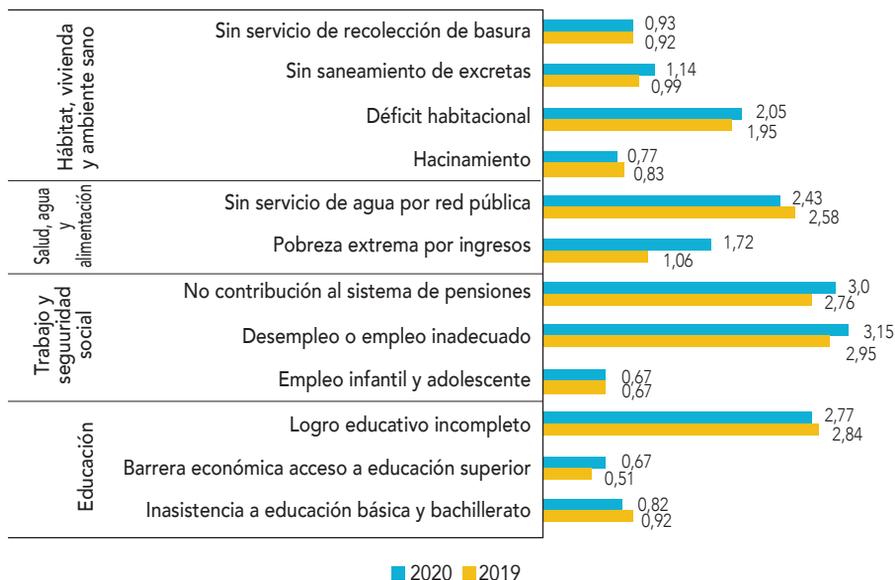
sobre las condiciones laborales y, por ende, a los ingresos económicos de la población.

El mayor efecto de la pandemia se muestra en el indicador de pobreza extrema por ingresos, ya que la actividad económica del país se paralizó casi en su totalidad, sumado a la ya difícil situación macroeconómica que el país venía atravesando desde 2016. El gasto público, si bien ayudó a solventar parte de las afectaciones mediante las transferencias monetarias no condicionadas a los grupos más desfavorecidos, no logró contrarrestar los efectos del COVID-19, puesto que la pobreza extrema pasó del 6,1 % en 2019 al 10,5 % en 2020, es decir, aproximadamente 770 000 personas cayeron en situación de pobreza extrema por causa de la pandemia.

Los resultados expuestos concuerdan con los obtenidos por Ayala, Marquínez y Vásquez (2021) quienes confirman que, en el país, el índice de pobreza aumentó en 2,3 pp de 2019 a 2020 debido a una caída del 9 % en el crecimiento económico. De manera similar, Gallo, Ramírez y Aguirre (2022) destacan que en el Ecuador la pobreza y pobreza extrema aumentaría producto de una disminución del desempleo y los ingresos en un 5 %. Lo cual afecta en mayor magnitud a los hogares de menores ingresos, generalmente ubicados en las periferias, quienes ya sufren la informalidad del trabajo diario para hallar un sustento, la falta de respeto a sus derechos, el difícil acceso a alimentación y vivienda digna (Cajas-Guijarro 2021). Vale mencionar que las medidas de recuperación económica aplicadas por el gobierno como los préstamos quirografarios, la canasta solidaria de alimentos, el bono de protección familiar emergente y lo dispuesto por la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, aún no han generado los resultados esperados para una recuperación sustancial en el corto y mediano plazo.

El desempleo es otro de los indicadores que mayormente explican el aumento del índice de pobreza multidimensional. Según Correa-Quezada et al. (2020) tras la arremetida del COVID-19 una de las repercusiones que a corto plazo se apreció, fue la pérdida de empleos, sobre todo en el sector informal. Como prueba de ello, muchas empresas a nivel nacional han reducido la demanda de empleados ante la disminución de la actividad económica, así lo evidencia el reporte del IESS que muestra una disminución de 278 540 afiliados contributivos de marzo a julio del 2020. Los estragos del COVID-19 significarían la pérdida de ingresos del 5 % en la población económicamente activa, por lo que la pobreza podría seguir aumentando a medida que no se contrarresten los efectos de la pandemia (Ponce et al. 2020).

Figura 3
Contribución absoluta al índice de pobreza multidimensional (IPM)
en el Ecuador



Nota: La sumatoria de los valores de todos los indicadores de cada año da como resultado el IPM, esto es un IPM de 19 para 2019 y de 20,11 para 2020.

Elaboración propia.

Cabe destacar que los grupos mayormente afectados por el desempleo fueron los jóvenes, adultos mayores y las mujeres. Según lo indican Mejía et al. (2021), el aumento del desempleo femenino y juvenil sobrepasa los 10 puntos porcentuales a comparación del período anterior a la pandemia. Además, a raíz del aumento del desempleo, la contribución al sistema de pensiones del IESS se vio afectada, ya que el número de personas que dejaron de aportar durante el período de pandemia se incrementó en un 3 %. Resultados que son similares a los hallados por la OIT (2022), quienes destacan que la reducción en el empleo formal tuvo afectaciones en la seguridad social, ya que durante el inicio de la pandemia hasta la actualidad se registró una caída del 8,6%.

Como consecuencia indirecta del desempleo y la pobreza, se ven afectadas otras necesidades como el acceso a servicios de salud y de saneamiento

de calidad. Puesto que la marginalidad en la que habitan ciertos grupos desfavorecidos se presta para que, ante una disminución de sus ingresos, se descuiden aspectos básicos como el saneamiento de excretas que es otro indicador que incide en el IPM. Dichos resultados se pueden corroborar con los obtenidos por Bazarra et al. (2020) quienes encuentran que el acceso al agua potable, acceso a servicios de salud, hacinamiento, acceso a saneamiento, subempleo y acceso a la seguridad social se ven afectados por la pandemia de COVID-19. Por ello, Ogonaga y Chiriboga (2020) recalcan el papel de las políticas públicas que aseguren el acceso a la salud de la población y que promuevan su bienestar económico y laboral.

Conclusiones

La pobreza multidimensional antes de la llegada de la pandemia por COVID-19 ya era compleja, puesto que a partir de 2016 la tasa de pobreza multidimensional y el índice de pobreza multidimensional presentaron un aumento sostenido debido al decrecimiento de la economía ecuatoriana. Esta situación se recrudeció aún más con la llegada del virus, y las políticas de austeridad fiscal que predominan en este régimen gubernamental, las cuales, no coadyuvan a frenar los estragos económicos y sociales de esta enfermedad. Por lo que resulta de gran importancia destinar un mayor presupuesto en el gasto social orientado a la recuperación de grupos más vulnerables.

Respecto a los indicadores del índice de pobreza multidimensional, se pudo observar que la pobreza extrema por ingresos explica en mayor magnitud este índice, seguido por el desempleo o empleo inadecuado y la no contribución al sistema de pensiones. Evidenciándose una cadena que se conecta desde lo económico a lo social, puesto que, si surge una disminución del empleo, se reducen los ingresos percibidos por las personas, aumenta la informalidad y disminuye el porcentaje de aportaciones a la seguridad social. En suma, los principales efectos del COVID-19 son el aumento de la pobreza monetaria, el incremento del desempleo y de la precariedad laboral, así como el crecimiento de las desafiliaciones a la seguridad social, todo lo anterior se resume en el deterioro de la calidad de vida de la población ecuatoriana.

Los principales resultados de la investigación permiten inferir que para contrarrestar los efectos del COVID-19 se requiere la aplicación prioritaria de políticas laborales y políticas de protección social. En cuanto a las políticas laborales, es necesario trabajar sobre incentivos a las empresas para la generación de empleos adecuados, que impulsen los emprendimientos innovadores y con responsabilidad social, además, trabajar sobre la formación profesional de la población que se encuentra en el desempleo o que cuenta con un empleo inadecuado. No menos importante es que el gobierno logre alcanzar un acuerdo nacional entre los trabajadores y empresarios para alcanzar una flexibilización laboral que, sin vulnerar los derechos de los trabajadores, permita la creación de nuevas plazas de trabajo.

En el ámbito de las políticas de protección social, es necesario que se fortalezcan los programas de transferencias monetarias para que se amplíe la base de beneficiarios y que se invierta en la creación de nuevos programas que permitan superar la trampa de la pobreza en la que se encuentran los ciudadanos, es decir, procurar que los programas no se conviertan en medidas asistencialistas, sino en verdaderas vías de escape hacia el desarrollo social y económico. Finalmente, si bien en esta investigación se plantean políticas prioritarias en función de los principales efectos del COVID-19 sobre la pobreza multidimensional, es fundamental que no se dejen de lado otros sectores prioritarios como la educación, la salud y la vivienda, que son fundamentales para el desarrollo integral de la población.

Referencias

- Alkire, Sabina, Fanni Kovesdi, Elina Scheja y Frank Vollmer. 2022. *Moderate Multidimensional Poverty Index: Paving the way out of Poverty*. Oxford: OPHI / University of Oxford.
- Alkire, Sabina, Ricardo Nogales, Natalie Quinn y Nicolai Suppa. 2021. “Pobreza multidimensional global y COVID-19: ¿Una década de progreso en riesgo?”. *Ciencias Sociales y Medicina* 291: 114457. <https://n9.cl/ezv68c>.
- Alkire, Sabina, y James Foster. 2011. “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”. *Journal of Public Economics* 95 (7-8): 476-487. <https://n9.cl/5i4ix>.
- Angulo Salazar, Roberto, Beatriz Díaz y Renata Pardo Pinzón. 2013. “A Counting Multidimensional Poverty Index in Public Policy Context: The Case of Colombia”. *OPHI Working Paper* 62: 1-49. <https://n9.cl/olws1>.

- Ayala, Juan, Lizbeth Marquines y John Vásquez. 2021. “Indicador de pobreza por ingreso en Ecuador y el efecto COVID-19, del 2010 al 2020”. *Sociedad & Tecnología* 4 (2): 248-264. <https://n9.cl/zao2d>.
- Banco Mundial. 2021. “Informe anual 2021: de la crisis a la recuperación verde, resiliente e inclusiva”. Accedido agosto de 2022. <http://hdl.handle.net/10986/36067>.
- Barraza, Rodrigo, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas. 2020. “COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador”. *PNUD América Latina y el Caribe*. Accedido septiembre de 2022. <https://n9.cl/vqgsp>.
- Batista, Alexandre. 2019. “Desigualdade e pobreza: uma revisão de textos selecionados de Hausman e McPerson, Amartya Sen e Amartya Sen e Anand”. *Paper MPRA* (97556): 1-23. <https://n9.cl/u9lml>.
- Bourguignon, François, y Satya Chakravarty. 2003. “The Measurement of Multidimensional Poverty”. *The Journal of Economic Inequality* 1 (1): 25-49. <https://n9.cl/ghiai>.
- Burchi, Francesco, José Espinoza, Claudio Montenegro y Nicole Rippin. 2021. “Un índice individual de pobreza multidimensional para países de bajos y medianos ingresos”. *Revista de Desarrollo Humano y Capacidades* 22 (4): 682-705. <https://n9.cl/cwvim>.
- Cajas-Guijarro, John. 2021. “COVID-19: La tragedia de los pobres. Entre crisis, pandemia y otros males”. Accedido agosto de 2022. <https://n9.cl/rb4mp>.
- Campos, Raymundo. 2013. “Pobreza y desigualdad en México: identificación y diagnóstico”. *El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos* (8): 1-15. <https://n9.cl/5nau8>.
- Castillo, Roberto, y Fausto Jácome. 2015. “Medición de la pobreza multidimensional en Ecuador”. Accedido noviembre de 2022. <https://n9.cl/epnnp>.
- Castro, Ana. 2013. *Las innovaciones en la medición de la desigualdad*. Madrid: Dykinson Editorial. <https://n9.cl/ol4k2>.
- CEPAL. 2020. “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Santiago: CEPAL. <https://n9.cl/kzinj>.
- . 2021. *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago: CEPAL. <https://n9.cl/kzinj>.
- Chávez, Eduardo, y Cesaire Chiatchoua. 2020. “El desarrollo como elemento de combate a la pobreza en México. Una interpretación a partir de Amartya Sen”. *Fermentum* (88): 350-366. <https://n9.cl/pras0>.
- Ciani, Martina, Francesca Gagliardi, Samuele Riccarelli y Gianni Betti. 2019. “Fuzzy Measures of Multidimensional Poverty in the Mediterranean Area: A Focus on Financial Dimension”. *Sustainability* 11 (1): 1-13. <https://n9.cl/rle8cg>.
- Correa-Quezada, Ronny, Diego García-Vélez, José Álvarez-García y María del Cisne Tituñá-Castillo. 2020. “La COVID-19 y su impacto en la pobreza de Ecuador: método de escenarios”. *Contaduría y Administración* 65 (5): 1-17. <https://n9.cl/bg9ac>.
- Dagum, Camilo. 2002. “Analysis and Measurement of Poverty and Social Exclusion Using Fuzzy Set Theory. Application and Policy Implications”. *Working Paper*, University of Bologna. Accedido septiembre de 2022. <https://n9.cl/az52p8>.

- Feres, Juan Carlos, y Xavier Mancero. 2001. “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos CEPAL* (7): 3-52. <https://n9.cl/r32w5>.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke. 1984. “A Class of Decomposable Poverty Measures”. *Econometrica* 52 (3): 761-766. <https://n9.cl/yzeie>.
- Gallo, Mayra, Evelyn Ramírez y Patricia Aguirre. 2022. “Pobreza en el Ecuador durante la pandemia COVID-19 y el impacto provocado en sectores sociales”. *593 Digital Publisher CEIT* 7 (2): 271-291. <https://n9.cl/k4087>.
- García, Santiago, y Patricio Almeida. 2021. *Ecuador: Situación macroeconómica en 2020 y perspectivas en 2021*. Quito: Colegio de Economistas de Pichincha. <https://n9.cl/7badj>.
- García-Vélez, Diego, y José Núñez-Velázquez. 2021. “A Network Analysis Approach in Multidimensional Poverty”. *Poverty & Public Policy* 13 (1): 59-68. <https://n9.cl/ac6np>.
- . 2022. “Un enfoque alternativo para medir la pobreza multidimensional utilizando conjuntos difusos: análisis espacial para Ecuador”. *Investigaciones Regionales* 1 (52): 37-58. <https://n9.cl/81a32>.
- Guiñez, Marcial. 2020. “Impacto del COVID-19 (SARS-CoV-2) a nivel mundial, implicancias y medidas preventivas en la práctica y sus consecuencias psicológicas en los pacientes”. *International Journal of Odontostomatology* 14 (3): 271-278. <https://n9.cl/ymb2a>.
- Henoa, Vladimir, Yeison Garcés, Silvia Ruggeri y Tatiana Céspedes. 2022. “Análisis de relación entre la propagación del COVID-19 y el índice de pobreza multidimensional en la ciudad de Manizales, Colombia”. *The Egyptian Journal of Remote Sensing and Space Science* 25 (1): 197-204. <https://n9.cl/rnuf7>.
- Herrera, Julián. 2020. “Develando el vínculo entre la desigualdad y la pobreza”. *Apuntes del CENES* 39 (69): 39-68. <https://n9.cl/j3f6a>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2021. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*, diciembre 2020: pobreza y desigualdad. Consultado agosto de 2022. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012_PobrezayDesigualdad.pdf.
- . 2022. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*, diciembre de 2021: pobreza y desigualdad. Consultado octubre de 2022. <https://n9.cl/ufayt>.
- Kulkarni, Varsha, y Raghav Gaiha. 2021. “Más allá de Piketty: una nueva perspectiva sobre la pobreza y la desigualdad en la India”. *Revista de Modelado de Políticas* 43 (2): 317-336. <https://n9.cl/gjkgfz>.
- López, Cándido. 2007. “Concepto y medición de la pobreza”. *Revista Cubana de Salud Pública* 33 (4): 1-16. <https://n9.cl/ky000p>.
- Mejía, Sorayda, Laura Quimis, Katty Cedeño y María Poveda. 2021. “El desempleo: factor concluyente en la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Ecuador”. *Revista Publicando* 8 (31): 128-141. <https://n9.cl/vu71o>.
- Ogonaga, Steven, y Silvana Chiriboga. 2020. “COVID-19 en Ecuador: análisis descriptivo de las provincias y ciudades más afectadas”. *Revista GICOS* 5 (2): 67-82. <https://n9.cl/xfokv>.

- Ordoñez, Javier, y María Ñaguazo. 2020. “Índice de pobreza multidimensional para Ecuador, período 2009-2019”. *Revista Científica Cultura, Comunicación y Desarrollo* 5 (1): 17-22. <https://n9.cl/f5cxz>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2022. “Análisis de la afectación de la pandemia de la COVID-19 en el riesgo de informalidad laboral y pobreza en el Ecuador”. Accedido agosto de 2022. <https://n9.cl/b72m5>.
- Parra, Michelle, y Esteban Carrera. 2020. “Evolución de la COVID-19 en Ecuador”. *Investigación y Desarrollo* 13 (1): 27-40. <https://n9.cl/3l1kcm>.
- Ponce, Pablo, Verónica Loaiza, María de la Cruz del Río-Rama y Leticia Bollain-Parra. 2020. “Efecto de la desigualdad y la actividad económica en el COVID-19 en Ecuador: un bosquejo de sus posibles determinantes económicos, sociales y demográficos”. *Contaduría y Administración* 65 (5): 1-13. <https://n9.cl/7s32rd>.
- Ravallion, Martin. 2011. “On Multidimensional Indices of Poverty”. *Journal of Economic Inequality* 9 (2): 235-248. <https://n9.cl/qctlh>.
- Ravallion, Martin, y Shaoua Chen. 2019. “Global Poverty Measurement When Relative Income Matters”. *Journal of Public Economics* 177: 1-13. <https://n9.cl/rjebc>.
- Ruiz, Gerardo, y Ana León. 2020. “Evolución de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Ecuador”. *La Ciencia al Servicio de la Salud y Nutrición* 11 (1): 5-15. <https://n9.cl/zfais>.
- Salas, Carlos, Luis Quintana, Miguel Mendoza y Marcos Valdivia. 2020. “Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la COVID-19. Escenarios e impactos potenciales”. *El Trimestre Económico* 87 (348): 929-962. <https://n9.cl/lxxju>.
- Sen, Amartya. 1976. “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”. *Econometrica* 44 (2): 219-231. <https://n9.cl/dy8g0>.
- .2000. “La pobreza como privación de capacidades”. En *Desarrollo y libertad*, editado por Amartya Sen, 114-141. Buenos Aires: Planeta.
- Tapia, Ligia, Martha Romero y Patricia Chiriboga. 2018. “Pobreza como un fenómeno social-multidimensional dentro de países en vías de desarrollo. Caso práctico: Ecuador”. *Revista OÍDLES Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social* (24): 1-13. <https://n9.cl/y7pyk>.
- Tavares, Fernando, y Gianni Betti. 2021. “The Pandemic of Poverty, Vulnerability, and COVID-19: Evidence from a Fuzzy Multidimensional Analysis Of Deprivations in Brazil”. *World Development* 139: 1-12. <https://n9.cl/y5hjt>.
- Townsend, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Los Ángeles: University of California Press. <https://n9.cl/0czr3>.
- Urquijo, Laura. 2014. “La consideración de la pobreza en la actual estrategia de coordinación y supervisión económica de la UE”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (28): 3-32. <https://n9.cl/zao2d>.
- Zhang, Liwein, y Wen-Jui Han. 2022. “Multidimensional Poverty and Children’s Behavioral Trajectories in Immigrant Families: ¿Beating the Odds?”. *Children and Youth Services Review* 139: 106534. <https://n9.cl/ae3k8>.

La gestión del conocimiento en proyectos de apoyo al desarrollo socioeconómico*

Roberto Hidalgo-Flor

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador
roberto.hidalgo@uasb.edu.ec

Rita Mera-López

Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (AGROCALIDAD). Quito, Ecuador
ritamera2205@hotmail.com

Artículo de opinión

Licencia Creative Commons



* Este artículo se sustenta en temas inicialmente desarrollados en Mera-López (2021).

La gestión del conocimiento (GC) es un tema que se trató, cada vez con mayor profundidad, a partir de la última década del siglo XX; su enfoque se priorizó en el ámbito empresarial, en productos y procesos operativos y técnicos. Con el transcurso del tiempo se lo ha valorado en otros ámbitos, como la actividad comercial y de servicios y, más ampliamente, en una concepción de la organización integral, aunque preferentemente relacionada a lo empresarial y a la institucionalidad pública. Con este marco de referencia, se han generado inquietudes de la aplicación de la GC en proyectos de desarrollo socioeconómico, lo que invita a profundizar en la manera en que se ha aplicado. En este artículo se presentan resultados y recomendaciones del análisis realizado en un proyecto de desarrollo productivo, que se consideran válidos para otras experiencias similares.

Conviene iniciar recordando algunos conceptos importantes. La creación y la gestión del conocimiento se pueden concebir como un sistema en el que hay una interacción dinámica entre el conocimiento tácito y el conocimiento explícito que permite socializar información, articularla, combinarla e internalizarla, dando paso cada vez a un nuevo ciclo con esos mismos componentes, que se constituyen en una espiral creciente (Nonaka 2007). Según la CEPAL (Peluffo y Catalán 2002), los objetivos que persigue la GC van encaminados a que los agentes económicos obtengan mejores resultados, tanto en la administración como en el aprendizaje organizacional, para fortalecer la institucionalidad, incluyendo la identificación de información y conocimiento que precisan las personas y la comunidad en el momento oportuno, de modo que se cree un espacio eficiente para que circule ese conocimiento, se adecúe al contexto donde se va a aplicar y se aproveche.

Algunos autores diferencian, por un lado, la gestión operativa del conocimiento y, por otro, la gestión estratégica del conocimiento. La primera se basa en organizar y distribuir la información que generan los empleados o que es generada para ellos, y se puede apoyar en las TIC. En cambio, la gestión estratégica del conocimiento favorece el desarrollo de estructuras

organizacionales que promueven e interrelacionan el conocimiento con la estrategia de la organización (Tissen, Andriessen y Deprez citado en Ordóñez 2001). Para que esto suceda es importante el compromiso de quienes dirigen las instituciones (Vargas y Moreno 2005).

Factores clave para gestión del conocimiento

Entre los factores clave para cualquier proyecto de GC están las personas, los procedimientos, los factores culturales y el espacio, este último entendido en un concepto amplio como más adelante se explica. En cuanto a las personas, el conocimiento está en ellas, incluye la educación formal y las competencias, habilidades, experiencias y también los saberes adquiridos a lo largo de su vida. Según Nonaka (2007), las personas poseen un conocimiento tácito, que interesa, pase a ser explícito. En la gran mayoría de las organizaciones el conocimiento reside en sus miembros y no en ellas, lo que significa que si las personas migran se puede perder ese conocimiento, que generalmente es el que proviene de la experiencia real y es el que más suele interesar a las organizaciones (Davenport y Prusak 2000). Este conocimiento y la experiencia asociada a él conviene que sean transmitidos y socializados a otros integrantes de un grupo o de la organización, el inconveniente es que en ocasiones las personas no quieren o no pueden transmitirlo, por lo que es necesario buscar mecanismos para hacerlo, por ejemplo, mediante motivación o instrumentos específicos que faciliten este propósito (Nonaka 2007).

Otro concepto importante, con relación a las personas, es el de capital intelectual que incluye todos los conocimientos de los miembros de una organización y que, en el caso de una empresa, le dan ventaja competitiva (Stewart 2001). En el capital intelectual también se considera la experiencia aplicada, la tecnología organizacional, las relaciones con actores que son parte del entorno de la organización y las destrezas profesionales. Se puede entender como una articulación de activos inmateriales que permiten que las organizaciones operen en un contexto determinado, para alcanzar mejores y más estables niveles de desarrollo (Brooking 1997).

En cuanto a los procedimientos, se espera que haya una guía detallada, ordenada y secuencial, de cómo las personas ejecutan un trabajo de modo que, independientemente de quien lo realice, el resultado obtenido sea similar. Es a través de ellos que se documentan los conocimientos y experiencias de las personas y que permiten una adecuada toma de decisiones (Flórez y Sánchez 2017). Son los procedimientos los que rescatan el *know-how* (saber hacer) de la organización y son los que permiten que los recursos sean más rentables. Con las modificaciones y mejoras que surjan en el tiempo, que se deben documentar, se aprovechará aún más su valor intrínseco. Por esto es importante para cualquier organización divulgarlos y que los individuos los utilicen, mejoren o modifiquen. Normalmente los procedimientos se definen en ámbitos administrativos, comerciales, operativos, técnicos, logísticos, sin embargo, aquellos relacionados con el conocimiento como acceso, utilización, distribución, análisis o creación, en cualquiera de los ámbitos anteriores, generalmente no se han implementado, por lo que “para organizaciones que basan su estrategia en proyectos, la integración de procesos de GC para la definición de cursos de acción o estrategias pretendidas, es el punto de partida para fortalecer la toma de decisiones (TD), siendo este un fenómeno inherente y recurrente en sus procesos organizacionales” (Flórez y Sánchez 2017, 10).

Los factores culturales, que se pueden reflejar en comportamientos individualistas o desconfianza a compartir información, son consecuencia de prácticas colectivas aprendidas por las personas dentro de los grupos sociales o generadas por el entorno cultural en el que está la organización (Magnier-Watanabe, Benton y Senoo 2011) y se pueden contrarrestar con sistemas de motivación o recompensas que estimulen la producción y difusión del conocimiento.

Entre los factores clave para la gestión del conocimiento se incluyó al espacio, pero entendido en un concepto amplio relacionado no solo a factores físicos, sino también a elementos temporales, mentales y virtuales, según lo indican Senoo, Magnier, Watanabe y Salmador (2007), que lo describen con base en varios autores que hablan del espacio *ba*, en el que se dan las interacciones entre los individuos. Este espacio permite los diversos procesos de creación y conversión del conocimiento tácito y explícito, que provienen de una dimensión individual o colectiva, en la que se comparten de una manera más o menos formalizada, con distintos procesos, prácticas o culturas.

Análisis de la gestión del conocimiento en un proyecto de desarrollo productivo

Para analizar la GC algunos autores han propuesto varios enfoques o modelos a partir de 1990, entre ellos están: Huber, Boisot, SECI (de Nonaka y Takeuchi), Choo, Andersen, Wiig, Tejedor y Aguirre, Marsal y Molina, reseñados en Mera-López (2021) y también los reseñados por Avendaño y Flores (2016), que en algunos casos coinciden con los ya nombrados, de todos modos, estos son los de Kerschberg, Riesco, Wiig, Nonaka y Takeuchi, Paniagua y López, Angulo y Negrón, Sveiby, Bustelo y Amarilla.

En el caso de Mera-López (2021), con el fin de evaluar la GC en un proyecto de desarrollo productivo ejecutado por un gobierno local provincial en Ecuador, se generó una propuesta de análisis tomando como referencia los modelos antes indicados, en la que se establecieron seis dimensiones con sus correspondientes variables, según se detalla a continuación:

Dimensión 1: Compromiso de la alta dirección. Variables:

- Existencia de una estrategia de GC en el gobierno local.
- Inclusión de temas de GC en reuniones periódicas.
- Interés en implementar la GC como una prioridad.
- Disposición para comunicar importancia de programas de GC.

Dimensión 2: Cultura orientada a compartir. Variables:

- Importancia de compartir con autoridades y pares los hallazgos e información relevante en el seguimiento del proyecto.
- Facilidades para procedimientos relacionados con compartir conocimiento entre los técnicos.
- Opción de acceso a información de los procesos del proyecto.
- Existencia de espacios para analizar y compartir conocimiento.
- Percepción sobre la apertura de la alta dirección para escuchar opiniones y sugerencias.

Dimensión 3: Capacidad de gestión. Variables:

- Conocimiento sobre disposición de recursos para procesos de GC.
- Recepción de capacitación para implementar GC.

- Interés en ser parte del equipo de GC de la organización.

Dimensión 4: Tecnología. Variables:

- Apoyo del gobierno local para uso de tecnología en procesos operativos del proyecto.
- Existencia de sistemas de información que permitan almacenar y usar datos para generar conocimiento y apoyar toma de decisiones.
- Promoción interna para el uso intensivo de tecnología en procesos que pudieran facilitar la GC.

Dimensión 5: Indicadores de gestión del conocimiento. Variables:

- Conocimiento de importancia de indicadores para seguimiento y evaluación del proyecto.
- Disposición de indicadores específicos relacionados a GC.

Dimensión 6: Procesos de gestión del conocimiento, que se dividió en subdimensiones con las variables correspondientes.

Subdimensión: Identificación. Variables:

- Identificación de los conocimientos necesarios para fortalecer capacidades en los beneficiarios.
- Identificación de los técnicos que puedan replicar conocimientos y experiencias adquiridas durante el proyecto.
- Identificación de experiencias que permitan mejorar la gestión del proyecto.

Subdimensión: Creación, captura y desarrollo. Variables:

- Técnicos motivados para contribuir en desarrollo o identificación de nuevos conocimientos.
- Generación de reportes sobre avances de implementación del proyecto (identificando novedades).
- Análisis periódico (mensual/trimestral) de reportes de avance.
- Desarrollo de formas para recuperar nuevos conocimientos (períodos de prácticas, registro de lecciones aprendidas, rotación de puestos con instrucción).
- Análisis de informes presentados por los beneficiarios del proyecto.

Subdimensión: Compartir y difundir. Variables:

- Participación periódica en eventos (talleres, reuniones, grupos focales) que permitan analizar información y compartir conocimientos.
- Distribución entre beneficiarios y técnicos de reportes e informes de monitoreo y seguimiento del proyecto.

Subdimensión: Aplicar y actualizar. Variables:

- Distribución de documentos que resuman hallazgos, conclusiones y recomendaciones.
- Uso continuo de manuales y documentos que faciliten actividades operativas.
- Uso de experiencias registradas que han facilitado la toma de decisiones.

Con base en estas dimensiones y variables, a las que se dio una valoración referencial, se realizó el análisis de la gestión del conocimiento en el proyecto impulsado por un gobierno local, en el que se obtuvieron los siguientes resultados principales:

- Compromiso de la alta dirección: 12% promedio en las 4 variables, sobre un máximo de 20%, en las que el menor valor correspondió al interés en implementar la GC como una prioridad.
- Cultura orientada a compartir: 13% promedio en las 5 variables, sobre un máximo de 20%, en las que el menor valor correspondió a facilitar el proceso de compartir conocimiento entre los técnicos.
- Capacidad de gestión: 9% promedio en las 3 variables, sobre un máximo de 15%, en las que el menor valor correspondió a haber recibido capacitación para implementar GC.
- Tecnología: 9% promedio en las 3 variables, sobre un máximo de 15%, en las que el menor valor correspondió a promover el uso intensivo de tecnología en procesos que pudieran facilitar la GC.
- Indicadores de gestión del conocimiento: 7% promedio en las 2 variables, sobre un máximo de 10%, en las que el menor valor correspondió a disponer de indicadores específicos relacionados a GC.
- Procesos de gestión del conocimiento: 13% promedio en las 13 variables, sobre un máximo de 20%. Esas 13 variables subdivididas en los 4 grupos de subdimensiones antes anotadas, en las que las variables con menor valor correspondieron a: i. identificar los conocimientos necesarios para fortalecer capacidades en los beneficiarios; ii. haber desarrolla-

do formas para recuperar nuevos conocimientos; iii. participar periódicamente en eventos (talleres, reuniones, grupos) que permitan compartir conocimientos; y, iv. generar y distribuir documentos de los eventos en los que se obtuvieron conclusiones o recomendaciones.

Recomendaciones para gestionar el conocimiento en proyectos de desarrollo socioeconómico

Con base en los resultados obtenidos en el caso estudiado, que en términos cuantitativos promedio alcanza una valoración del 63% en el cumplimiento de las dimensiones indicadas y, en términos cualitativos, muestran la necesidad de atender de forma más proactiva el conjunto de variables analizadas, a continuación se presentan recomendaciones importantes para realizar una adecuada GC en proyectos de desarrollo socioeconómico.

Se debe partir de un enfoque sistémico en el cual todos los actores involucrados en el proyecto y todas y cada una de las dimensiones y variables que lo componen, estén interrelacionados. Entre los objetivos internos, para potenciar a los actores del proyecto y, en consecuencia, al propio proyecto y a la institución que lo acoge, deben estar: promover una cultura de aprendizaje activo, integrar en los procesos del proyecto los ciclos de aprendizaje, promover los beneficios de compartir conocimiento y generar una cultura de disciplina para documentar procesos y aprendizajes.

Será también importante: definir, conseguir y difundir la información y el conocimiento que necesitan las personas (del proyecto y de la comunidad) en el momento oportuno. Adicionalmente, un modelo de GC debe estar acompañado de una filosofía de mejoramiento continuo y se debe enfocar, según se indicó en los primeros párrafos de este artículo, en términos de la gestión operativa del conocimiento y de la gestión estratégica del conocimiento.

Referencias

- Avendaño, Victor, y Matilde Flores. 2016. “Modelos teóricos de gestión del conocimiento: descriptores, conceptualizaciones y enfoques”. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento* 4 (10): 201-227. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8380286>.
- Brooking, Annie. 1997. *El capital intelectual: el principal activo de las empresas del tercer milenio*. Barcelona: Paidós.
- Davenport, Thomas, y Lawrence Prusak. 2000. *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Flórez, Diego, y Jenny Sánchez. 2017. “Integración de procesos de gestión de conocimiento en la selección de proyectos de investigación, desarrollo e innovación”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica, México, 16 de octubre. Accedido enero de 2023. <https://repositorio.altecasociacion.org/handle/20.500.13048/1482>.
- Magnier-Watanabe, Rémy, Caroline Benton y Dai Senoo. 2011. “A Study of Knowledge Management Enablers Across Countries”. *Knowledge Management Research & Practice* 9 (1): 17-28. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1057/kmrp.2011.1>.
- Mera-López, Rita. 2021. “La gestión del conocimiento en el programa de fortalecimiento de emprendimientos e iniciativas productivas locales del Gobierno Provincial de Imbabura”. Tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. <http://bitly.ws/PNFC>.
- Nonaka, Ikujiro. 2007. “La empresa creadora de conocimiento”. *Harvard Business Review América Latina* 69 (6): 137-146.
- Ordóñez de Pablos, Patricia. 2001. “La gestión del conocimiento como base para el logro de una ventaja competitiva sostenible: la organización occidental versus japonesa”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* 7 (3): 91-108. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/22632>.
- Peluffo, Martha, y Edith Catalán. 2002. *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Santiago: CEPAL-ILPES.
- Senoo, Dai, Rémy Magnier-Watanabe y María Salmador. 2007. “Workplace Reformation, Active Ba and Knowledge Creation”. *European Journal of Innovation Management* 10 (3): 296-315. <https://doi.org/10.1108/14601060710776725>.
- Stewart, Thomas. 2001. *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Vargas, Alfonso, y María Jesús Moreno. 2005. “La gestión del conocimiento en las organizaciones”. *Tourism & Management Studies (Encontros Científicos)* (1): 139-151. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4789030>.

Gestión del conocimiento e innovación en instituciones y empresas ecuatorianas¹

Entrevista a Antonio Franco Crespo²

Antonio, ¿considera que la gestión del conocimiento es un tema que se ha abordado de forma amplia y profunda en nuestro país?

Me parece que la respuesta seguramente tiene varias aristas desde las cuales se puede responder. En primera instancia, creo que nuestro país va acorde a lo que sucede en otras partes del mundo, es decir, el conocimiento va a terminar siendo uno de los valores más importantes. Tal vez el valor más relevante a nivel de organizaciones, incluyendo a las empresas. Sin embargo, sigue habiendo una brecha importante entre lo que nosotros hacemos y lo que se hace en otros países, por ejemplo, vinculando el tema de conocimiento con el tema de innovación, parecería ser que nosotros en Ecuador podemos estar a unos 20 años en brecha frente a Colombia para llegar a los

-
- 1 Entrevista realizada y sistematizada en junio de 2023 por Roberto Hidalgo-Flor, doctor (PhD) en Administración, UASB-E; máster en Economía Empresarial, INCAE (Costa Rica). Veinte años de experiencia en instituciones de apoyo a micro y pequeñas empresas. Consultor en diseño y evaluación de proyectos de desarrollo socioeconómico; planificación, estrategia empresarial; evaluación de programas e instituciones de educación superior. Docente de posgrado y pregrado en varias universidades. Investigador acreditado por SENESCYT, artículos en revistas indexadas en Scopus y Latindex.
 - 2 Profesor titular de la Escuela Politécnica Nacional. Profesor invitado en posgrados, en varias universidades del Ecuador. Actualmente tiene como líneas de investigación: los impactos de la ciencia, tecnología e innovación en la sociedad; mujeres, ciencia y tecnología; y la relación mercado-medioambiente-sociedad. Es miembro fundador de la Sociedad Ecuatoriana de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS), representante de la EPN a la Red de Instituciones de Educación Superior de Ecuador y Colombia, y participante en varios proyectos de la EPN relacionados con la transferencia de tecnología y la innovación.

mismos resultados, ni pensar con respecto a otros países como China, con quienes esa brecha es mucho mayor. A lo que me refiero es que hay países que tenían indicadores parecidos a los nuestros hasta los años 70 del siglo pasado, pero hoy en día, 50 años después y en el siglo XXI, estamos en otra realidad muy distinta. A pesar de lo indicado y relacionando con lo inicialmente expresado, si en el mundo el valor agregado para las empresas está en el conocimiento, parecería ser que en nuestro país también vamos en esa línea, encontrando diferentes ejemplos, incluso en políticas, de que existen intentos de ir mejorando.

Desde otra arista, que es no ver este tema enmarcado en conceptos teóricos, cuando uno pregunta a las empresas, por ejemplo, qué hace, qué conoce sobre la gestión del conocimiento, muy probablemente nos respondan que muy poco, pues seguramente ese concepto lo manejan mejor desde otros enfoques que nosotros los podemos interpretar como similares, por ejemplo, con la tecnología, porque la tecnología tiene componentes no solamente de artefactos, sino también de conocimientos, de *know how*. Entonces, los procesos o procedimientos también pueden ser formas de desarrollar o mejorar tecnología, y son formas de gestionar conocimiento. Con esto, lo que intento decir es que creo que en el Ecuador, sobre todo en la última década, en las empresas privadas, especialmente en las grandes, y también en las instituciones públicas, como las relacionadas a turismo, a producción, se han hecho esfuerzos por considerar el conocimiento como una categoría importante, que se debe gestionar, aunque quizá todavía hay temas pendientes por desarrollar.

Entonces, de los resultados de las investigaciones en que ha participado, ¿se puede decir que no se realizan procesos ordenados y sistemáticos de gestión del conocimiento en nuestras empresas y organizaciones?

Sí, creo que esa podría ser como una gran conclusión, es decir, nuestras empresas, nuestras organizaciones, no adquieren el conocimiento de manera planificada, de manera ordenada, no lo hacen en función de sus propias necesidades futuras o inclusive actuales, sino que lo hacen de manera coyuntural. Muchas veces este conocimiento no se termina gestionando de la mejor manera, por lo tanto, a veces se pierde. Hemos conversado con petroleras que nos cuentan que hay personas que son las únicas que conocen algún proceso o el funcionamiento de una máquina y cuando se jubilan o cuando renuncian,

la empresa se queda con un vacío que es muy difícil de ser llenado. Este ejemplo lo hemos tenido también en otros sectores, lo que demuestra entonces que esta gestión no está ni planificada ni estructurada. Esto es lo común en las empresas ecuatorianas, por lo tanto, hay consecuencias de no haber cumplido con procesos de gestión del conocimiento.

Parece que en las organizaciones no se están documentando procesos, tampoco recopilando aprendizajes y peor difundiéndolos, ¿es así?

Sí, creo que esto está ligado a procesos, pero también está relacionado a la planificación y a la gestión. En realidad, falta planificación tanto operativa como estratégica y creo que el problema está relacionado, sobre todo, a la gestión del talento humano. Porque sin duda alguna, donde el conocimiento se termina reflejando o relacionando con más fuerza, es alrededor de las personas. Lo que sucede es que se practica una gestión del talento humano no pensada desde la gestión del conocimiento, por ello, se generan fugas, posibles errores, deficiencia y desaprovechamiento.

¿Se han encontrado distintas formas de gestionar el conocimiento?

Sí, hemos podido mirar diferentes tipos de abordajes, es decir, se han encontrado empresas en donde en realidad se busca poner mucho énfasis en este tema y, por lo tanto, se destinan los recursos, información y capacitación para que la gestión del conocimiento sea posible. Nos hemos encontrado también con intentos, es decir, gerentes o administradores que temporalmente les parecía que la gestión del conocimiento era importante, pero que tiempo después no lo concretaron en elementos tangibles. También hemos visto organizaciones en donde la gestión del conocimiento no se la entiende con ese concepto, sino que termina estando relacionada con otros, por ejemplo, alrededor de la innovación, de la tecnología, del manejo de personal. Es decir, ha sido parcialmente abordada desde ciertas ópticas, pero no considerada de una manera integral.

Se suele identificar algunos factores clave para una adecuada gestión del conocimiento. De lo que usted conoce, ¿cómo están cumpliendo las organizaciones públicas o privadas con estos factores? A continuación señalo algunos de ellos: el compromiso de la alta dirección, tanto en el sector privado como en el sector público.

Terminamos una tesis doctoral hace muy poco tiempo en la que, entre los elementos que se buscaba identificar, estaba la correlación entre la gestión del conocimiento, la innovación, los estados financieros y la gestión organizacional. Ahí nos encontramos, cuando preguntábamos a la gente con respecto al compromiso de la dirección, que este es un tema que todavía no es bien comprendido. Que es lo mismo que nos pasa en otros temas como la innovación, la transformación digital, que son también temas que hoy están sobre la mesa en las organizaciones. Solo en algunas empresas e instituciones se comprende lo relacionado al compromiso de la dirección, pero todavía la mayoría no lo termina de entender.

En el caso de las empresas privadas, me parece que al estar el conocimiento muy ligado a la generación de valor, estas terminan asumiéndolo, es decir, saben que no hay forma de eludir, de no entender sus actividades sin vincular generación de valor y gestión del conocimiento, aunque no siempre de manera completa, a veces de manera parcial. En todo caso, la generación de conocimiento sigue siendo una deuda de nuestras empresas, ellas adquieren el conocimiento de múltiples maneras, pero el compromiso para gestionar eso suele estar pendiente, aun así, lo terminan haciendo de una u otra manera, en diferentes niveles, pero lo hacen. En las instituciones públicas, en cambio, no hay un plan estructurado, hay pequeños chispazos de gestión de uno u otro funcionario de turno, por lo tanto, no tenemos política pública activa alrededor de esto, tampoco en los otros temas similares que antes he indicado y, claro, eso nos afecta globalmente.

Otro de los factores es la presencia o generación de una cultura organizacional que promueva compartir el conocimiento, ¿cómo está este tema?

En nuestra cultura andina ecuatoriana, somos bastante solidarios, estamos propensos al trabajo con otros, por ejemplo, las mingas, y hemos encontrado que esto en realidad existe; sin embargo, son los modelos organizacionales, la cultura organizacional y los modelos de liderazgo, los que terminan marcando en mucho el comportamiento individual en las organizaciones, es decir, esos modelos en el fondo promueven intereses individuales y los comportamientos terminan supeditados a estas concepciones y a estos diseños organizacionales macro, lo que es una paradoja.

Algo comentaste anteriormente sobre el tema de indicadores, ¿cómo está el uso de indicadores relacionados a gestión del conocimiento?

En realidad, casi no existen, porque como no se ha hecho énfasis en la generación de conocimiento, sino principalmente en la adquisición de conocimiento, los indicadores suelen estar muy relacionados más bien a otro tipo de actividades, como la producción, las ventas, el desempeño en alguna función, pero no indicadores sobre gestión del conocimiento, como una categoría específica.

¿Cómo está el uso de la tecnología como apoyo a la gestión del conocimiento, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas?

La preocupación por la tecnología es, probablemente, algo de lo que uno más encuentra tanto en empresas privadas grandes como en pequeñas. Es decir, el tema de automatización, el tema de la generación de valor a través de tecnología, de artefactos, de máquinas. Esto ha sido frecuente, pues posiblemente es sobre lo que existe una mayor percepción de ganancia empresarial, pero se queda en ese nivel. En el caso del sector público, creo que seguimos teniendo deficiencias, es uno de los sectores que más debería impulsar este tipo de procesos y debería apuntalarse en las universidades, por ejemplo, están los temas de transferencia y de generación de conocimiento, pero no solo para el sector público, para que tengan incidencia general. Debería ser el Estado el principal beneficiario, pero es muy limitado, y eso creo que es un reflejo de lo que pasa también en otros momentos y en otras áreas, en donde la utilización de la tecnología está en un bajo nivel.

Otro de los temas relacionados a la gestión del conocimiento es el de desarrollo de las capacidades en las personas, ¿cómo estaríamos en esto?

De lo que he podido mirar en estos años es tal vez en donde más énfasis las empresas han comenzado a poner sus intereses y sus prioridades. Al entender que, si no se generan capacidades nuevas en las personas, si no se genera capacidades ligadas a estos procesos, la organización, las empresas, pierden competitividad de una forma muy, muy rápida. Entonces me parece que se ha entendido que el perfil profesional debe tener otras características, que no las tenía hace poco tiempo, hace 10 o 20 años, que en principio es poco tiempo. Estos nuevos perfiles deben incorporar otro tipo de capacida-

des, por ejemplo, el trabajo en equipo, que en el tema de la gestión del conocimiento, termina siendo muy importante.

De estos factores que hemos comentado, para empezar a superar estas deficiencias que se identifican en la gestión del conocimiento ¿cuál sería uno de los factores críticos a mejorar?

Cuando queremos hacer cambios organizacionales, lo que solemos decir es que siempre el punto de inicio es la alta dirección. Si la alta dirección no está convencida, si la alta dirección no compromete recursos, cualquier acción parcial del mismo nivel o de otros niveles organizacionales no va a generar resultados. Posiblemente esto sigue siendo cierto cuando pensamos en la gestión del conocimiento. Un segundo factor es el tema de la cultura organizacional, es decir, de las formas organizacionales que permiten que esto sea posible, para que no dependa de las voluntades individuales o de una decisión, sino que sea parte del quehacer organizacional cotidiano.

En cuanto a la relación gestión del conocimiento y la innovación, ¿que nos podrías decir sobre la importancia de esta relación?, ¿qué está pasando en el país en innovación y cómo se están combinando o no estos dos temas?

Están muy relacionados. En la tesis doctoral a la que antes hice referencia, de nuestro doctorando Juan Ibujés, llegamos inclusive a cuantificar esta relación desde un punto de vista matemático, con variables. Desde un punto de vista más cualitativo, lo que podemos decir es que cuando hacemos la evaluación de innovación notamos que existen unas brechas enormes hacia adentro del país, entre ciudades y cantones. No es lo mismo hablar de innovación en Quito que hablar de innovación en alguna otra ciudad de nuestro país, o no es lo mismo hablar de innovación en Ecuador que en el país vecino, Colombia. Entonces estas brechas organizacionales que se reflejan en innovación tienen absoluta relación con la gestión del conocimiento. Todavía no logramos posicionar estos temas al nivel y a la importancia que se merecen, no solo pensando desde el punto de vista de la empresa, es decir, desde el punto de vista productivo, sino también desde un punto de vista social, en función de resolver los grandes problemas que tenemos.

Cuando dice no logramos posicionar, ¿quién debe posicionar estos conceptos?

Esta es una pregunta que nos hemos hecho muchas veces, que no tenemos una respuesta final, hemos discutido esto con alguna gente. Miramos experiencias de otros países. Ha sido normalmente el Estado el que ha terminado articulando, financiando, posicionando a través de políticas estos temas, pero cuando regresamos a mirar a nuestro país, parecería ser que esto no solo que no ha pasado, sino que es poco probable que suceda en el corto tiempo y mientras eso no pasa, esperamos entonces a algún otro actor que debería hacerlo.

Yo soy de la postura que ese es el lugar que deberían ocupar las universidades, sobre todo las públicas, porque nos parece que una de las misiones de las universidades públicas es justamente colaborar en la transformación del país y promover transformaciones culturales, transformaciones tecnológicas, también transformación de conocimientos. Entonces yo casi siempre llego a la misma conclusión, creo que las universidades pueden ser ese actor que permita que las ruedas empiecen a moverse.

Al inicio de esta entrevista comentó el atraso, la brecha que tenemos con otros países, Colombia, China, ¿qué hacer para ir disminuyendo esa brecha?

Bueno, no hay una respuesta fácil para eso. Sin embargo, si quisiéramos reducir algunos factores, primero, la definición de políticas y una política es un gran acuerdo nacional, en donde tengamos la posibilidad de que el sector público, sector privado, pero en realidad todo nuestro país, todos los ciudadanos, podamos alinearnos hacia un norte. Ese norte no lo tenemos, un análisis de nuestros planes nacionales es una muestra de que eso ocurre, sobre todo los últimos. Cuando trabajamos con los planes nacionales y le preguntamos a la gente cuánto le guiaron, cuánto le sirvió de base, si estos planes nacionales estuvieron vinculados a recursos, por ejemplo, porque un plan para que sea plan necesita tener comprometimiento de recursos, la respuesta es la misma; ninguna. Entonces, si no hay norte, todo lo demás se vuelve difícil.

Muchas gracias, Antonio, por los conceptos que nos ha compartido respondiendo estas preguntas. Se ve que el camino todavía es largo y tenemos mucho por hacer.

Actividades del Área Académica de Gestión de la UASB-E

El Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa —PyME— es una iniciativa del Área de Gestión de la UASB-E, creado el 9 de septiembre de 2010 bajo la misión de contribuir de manera científica, proactiva, crítica y sistémica a los procesos de investigación, diseño de políticas públicas y estratégicas empresariales y a la socialización de información confiable sobre el sector productivo con énfasis en el emprendimiento y las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) nacionales e internacionales, y el estudio de macro indicadores sociales y económicos. A continuación, se presentan las actividades realizadas entre agosto y noviembre de 2022.

XVIII Foro Internacional del Emprendedor: emprendimiento y desarrollo productivo rural

La Universidad Nacional de Loja, la Universidad del Azuay y el Observatorio de la PyME de la UASB-E, organizaron este evento en la ciudad de Loja, los días 9 y 10 de noviembre; siendo su objetivo principal, analizar la importancia de los emprendimientos mipymes como un sector estratégico para el desarrollo del ámbito rural.

El Foro del Emprendedor es un espacio internacional de discusión y motivación que se desarrolla, anualmente, desde 2003. Está orientado al fomento del espíritu emprendedor y al análisis de la situación actual y futura de emprendedores de negocios, emprendedores sociales y de las mipymes.

IV Seminario doctoral sobre emprendimiento y mipymes

El 11 de noviembre, en el marco del XVIII Foro Internacional del Emprendedor, se efectuó dicho seminario doctoral, el cual pretende ser un espacio de discusión entre estudiantes de doctorado y docentes-investigadores. El propósito del seminario es proveer a los estudiantes una oportunidad para recibir consejos, tanto teóricos como metodológicos, de pares y expertos en estos campos; además, se busca facilitar la conformación de redes de investigación.

XIV Ciclo de Conferencias sobre Historias de Emprendedores

Este evento, que se llevó a cabo el 22 y 24 de noviembre, tiene como objetivo dar a conocer historias de emprendedores que, desde la creación de empresas u otro tipo de organizaciones, o la promoción de proyectos internos de espacios organizacionales ya creados, han logrado sacar adelante su propuesta innovadora. Los expositores fueron: Melissa Santa María, propietaria de PlanBlu; Ángela Ramos, gerente administrativa de Koinobori Cía. Ltda.; Andrés Santana, gerente de Embo Andes S.A.; Ricardo Vallejo, director de Iconta; Paúl Rivera, CEO Wiibiq, y David Zurita, fundador de Fluffy Llama.

Conferencia Internacional ¿Cómo gestionar los riesgos financieros en épocas pandémicas y de una guerra de alcance global?

El evento tuvo como expositor a Miguel Alvear, quien es asociado senior en el equipo de Cobertura de América Latina de Morgan Stanley Investment Management, enfocado en negocios *offshore* en los Estados Unidos y clientes institucionales en América Latina. Además, fue analista bancario en la oficina de Nueva York de J. P. Morgan.

Informe macrosocial y económico No. 50

Esta encuesta tiene como propósito analizar la situación de la pequeña y mediana empresa ecuatoriana de manera cuatrimestral, a partir de la recolección de información sobre la percepción que los empresarios

tienen del comportamiento de su empresa y del sector en el que se desenvuelven. Los ámbitos que se analizan son: datos generales de la empresa al finalizar el último cuatrimestre, desempeño del sector, perspectiva futura del sector, factores externos relacionados el sector empresarial, situación actual de la exportación y responsabilidad social empresarial.

Índice de confianza empresarial para pequeñas y medianas empresas en el Ecuador: análisis e implicaciones para el sector de las PYME

La investigación analiza, de manera empírica, las percepciones de confianza empresarial de una muestra de pyme en el Ecuador, y su relación con el desarrollo de la economía del país. A partir de la metodología del Índice de Confianza del Empresario Industrial, elaborado por la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, se propone, para el caso ecuatoriano, el Índice de Confianza Empresarial para PYME —ICE-PYME—, cuya información proviene de las Encuestas Cuatrimestrales de Coyuntura de la PYME, levantadas por la UASB-E. Los principales resultados mostraron una correlación positiva entre las percepciones económicas actuales de las PYME y el comportamiento de la economía ecuatoriana a nivel macro; no obstante, las expectativas futuras de las pymes presentan una tendencia optimista frente a la realidad económica del país, indicando que, si bien los empresarios de este sector comprenden la delicada situación socioeconómica local, aún tienen expectativas de mejora para el futuro funcionamiento de sus organizaciones. El ICE-PYME, al ser una herramienta inédita en el Ecuador, gana relevancia por mostrar las percepciones económicas de su grupo objetivo, y además por ser un instrumento que complementa a otras mediciones del entorno socioeconómico del país. <https://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RMPE/article/download/1623/pdf>.

Informe mipyme 2022: digitalización y desarrollo sostenible de la mipyme en Iberoamérica

Este trabajo es fruto de la colaboración de numerosos investigadores de diferentes universidades iberoamericanas e instituciones oficiales de apoyo a la mipyme, que han participado activamente en la recolección de los datos y en la elaboración de los diferentes informes nacionales y regionales realizados.

En la investigación participó el Observatorio de la PyME junto con FAEDPYME. <http://faedpyme.upct.es/sites/default/files/publicaciones/175/informemipymeiberoamerica2022.pdf>.

Convenio de Cooperación entre Fundación Terranueva y la UASB-E

El convenio busca establecer un acuerdo de cooperación entre la Fundación Terranueva y la UASB-E, con la voluntad de juntar esfuerzos para facilitar y promover acciones comunes para lograr mayor y mejor impacto de los proyectos y actividades de interés común.

Las instituciones desarrollarán, en la medida de sus respectivas posibilidades, las siguientes actividades:

- Organización de eventos de manera conjunta.
- Elaboración de investigaciones en torno a temáticas de interés para ambas partes.
- Promoción de actividades de capacitación y asistencia técnica.

Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know

Thomas H. Davenport y Laurence Prusak
Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press, 2000

Reseñado por Julio Alvarado Vélez

El libro *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*, de Thomas H. Davenport y Laurence Prusak, es un clásico en el campo de la gestión del conocimiento. La obra presenta un análisis profundo de cómo las empresas pueden aprovechar el conocimiento para mejorar su desempeño y mantener una ventaja competitiva.

Los autores comienzan el libro discutiendo la importancia del conocimiento en las empresas modernas y cómo ha evolucionado el enfoque de las organizaciones hacia el conocimiento en los últimos años. Luego, presentan una serie de conceptos y marcos teóricos para comprender cómo las empresas pueden administrar el conocimiento, incluyendo la gestión del conocimiento, la ingeniería del conocimiento y la inteligencia empresarial.

La premisa central del libro es que el conocimiento es un recurso clave para cualquier organización exitosa. Los autores argumentan que, en un mundo cada vez más complejo y dinámico, el conocimiento se ha convertido en un elemento crítico para la supervivencia y el crecimiento de las empresas. Sin embargo, también señalan que muchas empresas no saben cómo gestionar efectivamente su conocimiento, lo que resulta en una subutilización de este recurso.

La obra está estructurada en tres partes. La primera proporciona una introducción a la gestión del conocimiento, explicando qué es y por qué es

importante. Los autores sostienen que el conocimiento es diferente de la información y que las empresas deben ser capaces de identificar, capturar y utilizar el conocimiento de sus empleados y clientes para tomar decisiones informadas.

La segunda parte se centra en las prácticas de gestión del conocimiento y proporciona una visión general de las técnicas y herramientas que las empresas pueden utilizar para administrar su conocimiento. Los autores analizan cómo las empresas pueden crear una cultura de conocimiento y fomentar la colaboración y el intercambio de conocimientos entre los empleados. También discuten la importancia de la tecnología en la gestión del conocimiento, incluyendo la creación de bases de datos y la implementación de sistemas de gestión del conocimiento.

La tercera y última parte del libro aborda los desafíos y oportunidades que enfrentan las empresas en la gestión del conocimiento. Los autores examinan cómo las empresas pueden medir el valor del conocimiento y cómo pueden utilizar la gestión del conocimiento para impulsar la innovación y la creatividad. También discuten cómo la gestión del conocimiento puede ayudar a las empresas a enfrentar los desafíos del cambio y la incertidumbre.

Considero que, si bien esta es una obra muy valiosa para aquellos interesados en la gestión del conocimiento, ya que además proporciona una visión general de cómo las empresas pueden administrar y utilizar el conocimiento interno para mejorar su rendimiento, algunos elementos podrían ser considerados como limitantes de su propósito final.

En este sentido, se pueden nombrar los siguientes: falta de enfoque en la cultura empresarial: aunque el libro discute la importancia de desarrollar una cultura de aprendizaje continuo, no profundiza lo suficiente en cómo las empresas pueden crear y mantener una cultura empresarial que fomente la colaboración y el intercambio de conocimientos.

Falta de consideración de la ética empresarial: el libro no profundiza lo suficiente en cómo las empresas pueden administrar y utilizar el conocimiento interno de manera ética y responsable. La gestión del conocimiento también debe considerar la protección de la privacidad y la propiedad intelectual.

Por último, se podría señalar que tiene un enfoque limitado en la gestión del conocimiento técnico, pues se centra en este enfoque, lo que significa

que no profundiza lo suficiente en cómo las empresas pueden gestionar otros tipos de conocimiento, como el conocimiento tácito o el conocimiento social. Adicionalmente, el enfoque del libro se centra principalmente en organizaciones grandes y establecidas, lo que podría limitar su aplicabilidad a pequeñas empresas o *startups* que operan en entornos altamente cambiantes.

A pesar de esto, no se puede desestimar que es un libro de referencia en la gestión del conocimiento y presenta una serie de aspectos positivos como la manera en la que proporciona una visión detallada de cómo las organizaciones pueden aprovechar y gestionar el conocimiento para mejorar su desempeño y lograr una ventaja competitiva. Además, a través de una amplia gama de ejemplos de empresas que han tenido éxito en la gestión del conocimiento, permite a los lectores ver cómo se podrían aplicar las teorías y los conceptos en el mundo real.

Sin embargo, cabe señalar que, aunque el libro presenta, en efecto, una amplia gama de ejemplos de empresas que han tenido éxito en la gestión del conocimiento, la mayoría de estos ejemplos se basan en empresas estadounidenses. Considero que esto podría limitar su utilidad para lectores de otras partes del mundo, especialmente aquellos que operan en contextos culturales y empresariales diferentes como, por ejemplo, Ecuador.

Finalmente, el libro destaca la importancia de la colaboración y el trabajo en equipo en la gestión del conocimiento, ofrece consejos prácticos sobre cómo fomentar una cultura de aprendizaje y compartir conocimientos en las organizaciones, y proporciona una visión profunda sobre cómo las tecnologías de la información pueden utilizarse para facilitar la gestión del conocimiento en las organizaciones.

Coordinadores y autores

Julio Alvarado-Vélez. Abogado, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Ecuador. Máster en Relaciones Económicas Internacionales y bachelor en Relaciones Internacionales, V. N. Karazin Kharkiv National University, Ucrania. Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Actualmente es docente de la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH). Cuenta con experiencia profesional en varias universidades e institutos tecnológicos de Ecuador. Sus líneas de investigación son ecología política, desarrollo rural y derecho administrativo. <julio.alvarado@unach.edu.ec>.

Roberto Hidalgo-Flor. Máster en Economía Empresarial, INCAE, Costa Rica. Doctor (PhD) en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Veinte años de experiencia en instituciones de apoyo a micro y pequeñas empresas. Consultor en diseño y evaluación de proyectos de desarrollo socioeconómico; planificación, estrategia empresarial; evaluación de programas e instituciones de educación superior. Docente en posgrado y pregrado en varias universidades. Investigador acreditado por SENESCYT; artículos en revistas indexadas en Scopus y Latindex. <roberto.hidalgo@uasb.edu.ec>.

Geovanna Alvarado. Ingeniera Ambiental, Universidad Politécnica Salesiana (UPS). Magíster en Administración de Empresas, UPS. Asesora Comercial de la transnacional Veolia Servicios Ambientales Ecuador. <galvaradoq@est.ups.edu.ec>.

Josué Astudillo. Ingeniero Industrial, Universidad de Cuenca. Inspector de Producción en Italimentos S.A. <byronastudillo16@gmail.com>.

Milton F. Barragán-Landy. Ingeniero Industrial, Universidad de Cuenca. Diplomado Superior en Gestión Logística, UTPL. Magíster en Gestión de la Calidad y Productividad, ESPE; PhD en Ingeniería Industrial y de Sistemas, Universidad de Minho. Docente investigador de la Universidad de Cuenca. <mfrancisco.barraganl@ucuenca.edu.ec>.

Edisson Cajamarca. Ingeniero Comercial, Universidad de Cuenca. Magíster en Administración de Empresas, UPS. Técnico de Investigación de la Universidad de Cuenca. <santiago.cajamarca@ucuenca.edu.ec>.

Artieres Estevão Romeiro. Licenciado en Filosofía, Centro Universitario Claretiano. Magíster en Filosofía de la Educación, Unicamp, Brasil. Doctor en Educación, UFSCar, Brasil. Docente investigador del Programa de Posgrado en Educación de la UTPL. <aeromeiro@utpl.edu.ec>.

Diego García-Vélez. Doctor en Economía y Gestión Empresarial, Universidad de Alcalá, España. Docente investigador del Departamento de Economía de la UTPL. <dfgarciax@utpl.edu.ec>.

Orlando Hernández Cruz. Bachiller en Ciencias Políticas, Universidad de Puerto Rico. Máster en Administración Públicas con énfasis en Administración de Programas, Universidad de Puerto Rico, y doctor académico en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Politólogo y administrador público. Profesor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. <orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr>.

Harold Hütt Herrera. Licenciado en Relaciones Públicas, Universidad de Costa Rica. Magíster en Administración con énfasis en Mercadeo, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Profesor catedrático en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva e Investigador en el Centro de Investigación en Comunicación, ambos de la Universidad de Costa Rica. <harold.hutt@ucr.ac.cr>.

Rita Mera-López. Licenciada en Comercio Exterior e Integración, Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE). Especialista Superior en Proyectos de Desarrollo y magister en Gerencia para el Desarrollo, UASB-E. <ritamera2205@hotmail.com>

Francisco Navarrete-Báez. Ingeniero Industrial. Máster en Sistemas. Doctorado en Ciencias del Desarrollo Organizacional y Humano. Treinta y dos años de experiencia como docente. Actualmente es profesor investigador en Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y es profesor invitado en la SRH Heidelberg, en la Université de Québec à Trois-Rivières y en la Laurentian University. <francisco.navarrete@univa.mx>.

Karen Quilli-Granda. Economista, UTPL. Investigadora particular. <karen-9750@hotmail.com>.

José Romero-Puente. Administrador de Comercio Exterior, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y doctorante en el programa de Derecho, Gobierno y Políticas Públicas, UAM. Investigador de la Universidad de Valladolid. <jose.romero@uva.es>.

Julia Samperio Casco. Licenciada en Comercio Internacional y máster en Mercadotecnia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey. Doctorante en Ciencias del Desarrollo Humano, UNIVA. Profesora en instituciones de educación superior, consultora y capacitadora en instituciones privadas y públicas, así como mentora y evaluadora en programas de emprendimiento y especialista en innovación educativa. <julia.samperio@univa.mx>.

Jaime Torres Fragoso. Ingeniero Industrial, Universidad Cuauhtémoc. Maestro en Administración Pública, CIDE; y doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de la Universidad del Istmo, México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) con el nivel 2. <jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx>.

Juan Vázquez. Ingeniero en Sistemas, Universidad del Azuay. Magíster en Ciencias de la Computación, mención Aplicaciones Distribuidas, Universidad Tecnológica América; magíster en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible, Universidad Politécnica de Madrid (UPM); doctor en Proyectos de TIC, Universidad Iberoamericana; doctor en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible, UPM. Miembro del Grupo de Investigación para la Gestión de las Mipymes de la UPS. <jvazquez@ups.edu.ec>.

Ingrid Weingärtner Reis. Tecnóloga en Gestión de la Tecnología de la Información. Magíster en Ciencias en el área de Economía, Organización y Gestión del Conocimiento, Universidade de São Paulo, Brasil. Doctorante en el programa de Ingeniería, Gestión y Medias del Conocimiento, Universidade Federal de Santa Catarina. Profesora de la UTPL. <iwreis@utpl.edu.ec>.

Estudios de la Gestión agradece la participación
de los siguientes pares evaluadores:

Matías Abad (Universidad del Azuay, Ecuador)
Wilson Abad (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Cristina Acuña (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Pedro Alarcón (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Alejandro Aldás (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador)
Patricio Álvarez (Universidad Técnica de Manabí, Ecuador)
Nora Anaya (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Diego Andrade (Universidad de Las Américas, Ecuador)
Karen Andrade (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Mauricio Ángel (Universidad de Las Américas, Ecuador)
Jannette Arauz Muñoz (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Diego Arias Alvarado (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Freddy Arias Mora (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Johanna Armijos Cordero (Universidad de Cuenca, Ecuador)
Pablo Arranz (Universidad de Burgos, España)
Alexander Báez (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Alfredo Bagua Maji (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Fernando Barragán (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
María Becerra Sarmiento (Universidad Tecnológica Indoamérica, Ecuador)
Anne-Gaël Isabelle Brigitte Bilhaut (Universidad Internacional del Ecuador, Ecuador)
Carlos Bucheli (Universidad Federal Santa Catarina, Brasil)
Ferrán Cabrero (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Susana Cadena (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Liliana Caicedo Mora (Universidad de Nariño, Colombia)
Paola Carreño (Universidad Técnica de Manabí, Ecuador)
Sergio Adrián Caruso (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Darlinton Carvalho (Universidad Federal de São João del-Rei, Brasil)
Mauricio Castillo Vergara (Universidad Alberto Hurtado, Chile)
Boroshilov Castro (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
María Elena Castro (Universidad del Azuay, Ecuador)
Laura Cerdas Guntanis (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)

Pares evaluadores externos

Rosario Cerón Tipán (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Pedro Jaime Coelho (ESPM-Brasil)
Katty Coral (Universidad Internacional SEK, Ecuador)
Iván Coronel (Universidad del Azuay, Ecuador)
Cezar Augusto De Miranda Guedes (Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro, Brasil)
Gloria Marlene Díaz (Universidad Externado de Colombia, Colombia)
Evis Lizett Diéguez (Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí, Ecuador)
Gabriela Duque (Universidad del Azuay, Ecuador)
Sarah Espinosa (Universidad de Viena, Austria)
Rosa Espinoza Toalombo (Universidad Estatal de Milagro, Ecuador)
Edison Estévez (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Bernardo Fajardo (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil)
Matilde Josefina Flores (Universidad Técnica de Manabí, Ecuador)
Nelson Fragoso (Universidad Federal de São João del-Rei, Brasil)
Verónica Freire (Universidad Agraria del Ecuador, Ecuador)
Marco Gallardo (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Jaime Gallegos (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador)
Ana del Rocío García Loor (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador)
Leda Lucía García Rosa (Universidad Federal Fluminense, Brasil)
Santiago García (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Verónica García (Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Ecuador)
Vanessa Gavilánez (Universidad Estatal de Bolívar, Ecuador)
María Esther González (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
David Guarderas (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador)
María Guerrón (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Paola Guevara (Universidad Técnica del Norte, Ecuador)
Roberto Guillen Pacheco (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Jairo Gutiérrez (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Pablo Heredia Logroño (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Orlando Hernández Cruz (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Boris Herrera Flores (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Carlos Holguín (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)
Juan Ibujés (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
David Jácome (Universidad de Las Américas, Ecuador)
Irma Jara (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Fernando Játiva (Universidad Tecnológica Equinoccial, Ecuador)
Deisy Jeréz Ramírez (Universidad de las Ciencias y Artes de Chiapas, México)
Daniel Jurado (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Catherine Krauss-Delorme (Universidad Católica del Uruguay, Uruguay)
Marco Lalama Gross (Universidad de Las Américas, Ecuador)

Pares evaluadores externos

Jorge Laso (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Po Chun Lee (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Diego Lima (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
V́ctor Ĺpez (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Carlos Federico Lucio (Universidad Estatal de Campinas, Brasil)
Andŕs Luna (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Paulo Emilio Matos Martins (Universidad Federal Fluminense, Brasil)
Klever Mejía Guzmán (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Esteban Melo (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Lucía Méndez (Universidad del Azuay, Ecuador)
Manuel Mera (Universidad de Guayaquil, Ecuador)
Óscar Montero de la Cruz (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Lourdes Montesdeoca (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Mario Morales (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Eduardo Morán (Universidad Tecnológica Equinoccial, Ecuador)
Javier Morillo (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Ximena Moscoso (Universidad del Azuay, Ecuador)
Klever Efraín Naranjo Borja (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Iván Narváez (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Karla Negrete (Universidad Técnica del Norte, Ecuador)
Ernesto Negrín Sosa (Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí, Ecuador)
María Fernanda Noboa (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Jorge Núñez (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato, Ecuador)
Federico Orbe (Universidad de Las Américas, Ecuador)
María Fernanda Orquera (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Raúl Ortega Moreno (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Byron Oviedo Bayas (Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador)
José Abelardo Paucar (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Carolina Peña Rojas (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Marcela Pérez Pazmiño (Universidad de Las Américas, Ecuador)
Carlos Picado (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
María José Pilpe (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Fabián Pinto (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Ángela Plata (Universidad Sergio Arboleda, Colombia)
Carlos Puente (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ecuador)
Jimena Ramírez (Universidad Técnica de Ambato, Ecuador)
Fernando Rea (Universidad Estatal de Bolívar, Ecuador)
Luis Marcelo Reinoso Navarro (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Marco Antonio Ríos (Universidad del Azuay, Ecuador)
Fabián Rodríguez Espinosa (Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador)

Pares evaluadores externos

Ximena Rojas (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Miriam Romo (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)
Michelle Salas Pinel (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Varini Salazar Cobeña (Universidad Técnica de Manabí, Ecuador)
Raquel Salazar (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Floripes Samaniego Erazo (Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador)
Ivonne Sánchez (Universidad de Geociencias, China)
Hernán Santamaría (Universidad Técnica de Ambato, Ecuador)
Carmen Simone (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)
Mauricio Solano (Universidad Internacional de Las Américas, Costa Rica)
Silvia Solano Mora (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Karla Soria (Universidad Católica del Norte, Chile)
Grace Tamayo (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Monserath Tapia Boada (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Romel Tintin (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Carol Toro Torres (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
María Elena Torrens (Universidad San Gregorio, Ecuador)
Antonio Torres Dávila (Universidad del Azuay, Ecuador)
Mónica Torres Ocampo (Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador)
Antonio Troya (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Alexandra Vaca Morán (Instituto Superior Tecnológico Tsáchilas, Ecuador)
Carmen Augusta Varela (Centro Universitário de FEI, São Paulo, Brasil)
Verónica Vargas Madrigal (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)
Paúl Villagómez (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)
Osvaldo Viteri (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador, Ecuador)
David Vivas Paspuel (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)
Jorge Yépez (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)
Danny Zambrano (Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador)
Maryuri Zamora Cuzme (Universidad Técnica de Manabí, Ecuador)
Kervin Zumárraga (Universidad Central del Ecuador, Ecuador)

Política editorial

1. Información general

La revista *Estudios de la Gestión* es una publicación académica de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional. Se publica bajo la responsabilidad del Área Académica de Gestión. Recibe artículos de investigación dentro del ámbito de la gestión y administración escritos en español, inglés y portugués. La revista se edita desde 2017, de forma ininterrumpida, con una frecuencia semestral y se publica en los meses de enero y julio con dieciséis artículos por año. *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión sobre avances investigativos en el campo de los estudios de la ciencia social aplicada de gestión y la ciencia de la administración, en el ámbito de la empresa privada, las instituciones públicas, las organizaciones del tercer sector, así como cualquier otra forma de espacio organizacional creado por el ser humano para facilitar la convivencia en sociedad.

Estudios de la Gestión sigue un proceso de evaluación externa por pares expertos de forma anónima (*double blind peer-review*), conforme a las normas internacionales de arbitraje de revistas científicas. Se prioriza la participación de autores y revisores externos a las entidades editoras.

La revista se edita en español en doble versión: impresa (ISSN: 2550-6641) y electrónica (e-ISSN: 2661-6513), y utiliza la plataforma OJS 3.x. Además, la interfaz, y los metadatos que corresponden a título, resumen, palabras clave y código JEL se encuentran disponibles en inglés y portugués. Cada artículo de investigación está identificado con un DOI.

2. Alcance y política

2.1. Temática

Se incluye investigaciones científicas, enmarcadas en las siguientes áreas temáticas de la ciencia social aplicada de gestión y la ciencia de la administración: 1. políticas y estrategias organizacionales; 2. tecnologías de la gestión; y, 3. organización y gestión. Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional, con el propósito de promocionar el conocimiento de la gestión y la administración desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria, con énfasis en la región andina y latinoamericana, pero siempre abierta a los debates y realidades internacionales.

2.2. Aportaciones

Estudios de la Gestión recibe, edita y publica resultados o avances de investigación original y científica, fruto de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia; aportes teóricos y estados del arte sobre gestión y administración y ensayos sobre temas históricos o contemporáneos relacionados con la gestión y análisis de coyuntura, nacional o internacional, de interés para el campo organizacional. Todos los manuscritos deben apoyarse sólidamente en bibliografía actual y especializada. Los manuscritos pueden estar escritos en español, inglés o portugués, y se asegura la revisión de forma y contenido en su idioma original. El Consejo Editorial asignará los manuscritos a la sección más pertinente.

Los trabajos deben ser contribuciones originales, inéditos, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en otro proceso de publicación, siendo responsabilidad de los autores el cumplimiento de esta norma. No se permite la duplicación (o republicación) de un artículo que ya se publicó en otra revista.

Las aportaciones en la revista pueden ser:

- a) **Estudios:** *sección arbitrada*. Aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación. La convocatoria, para esta sección, es permanente. Se aceptan artículos de investigación que traten sobre: políticas y estrategias; tecnologías de la gestión; y organización y gestión. La extensión debe ser de 4500-6000 palabras de texto, incluyendo título, resumen, cinco palabras clave, un código JEL, tablas/figuras y referencias.
- b) **Tema central:** *sección arbitrada*. Corresponde a la sección monográfica con convocatoria pública de envío de manuscritos a través del **call for papers**, a cargo de coordinadores temáticos especializados en el tema de la convocatoria. El plazo para presentar artículos para el tema central tiene fecha de cierre. Se aceptan artículos de investigación que se enmarquen en el ámbito de la convocatoria específica. La extensión debe ser de 4500-6000 palabras de texto, incluyendo título, resumen, cinco palabras clave, un código JEL, tablas/figuras y referencias.
- c) **Punto de vista:** *sección no arbitrada*. La convocatoria para esta sección es la misma del tema central. Se aceptan textos críticos sobre situaciones actuales transcentes para el campo organizacional y de confrontación teórica y analítica, que se enmarquen en el tema central. La extensión debe ser de 1500-3000 palabras de texto.
- d) **Observatorio de la PyME de la UASB-E:** *sección no arbitrada*. Para esta sección no hay convocatoria. Presenta la evolución semestral del trabajo continuo que el Observatorio realiza en el campo del fomento de la mipyme.
- e) **Entrevistas:** *sección no arbitrada*. La entrevista está a cargo del coordinador temático y tratará sobre asuntos que se encuentren alineadas al ámbito de la con-

vocatoria específica para el tema central. La extensión debe ser de 1500-3000 palabras de texto.

- f) **Reseña de libros:** *sección no arbitrada opcional*. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen la misma fecha de cierre que el tema central. Se aceptan comentarios críticos a obras que tienen relación con la problemática de la convocatoria específica. Los criterios que se consideran son la actualidad del libro reseñado y la influencia dentro del ámbito de la gestión. La extensión debe ser de 800-1200 palabras de texto.

En todas las publicaciones de la UASB-E se propende a una expresión escrita que no discrimine a la mujer ni a ningún grupo de la sociedad y que, al mismo tiempo, reconozca la historia, la estructura y la economía de la lengua, y el uso más cómodo para los lectores y hablantes.

Por tanto, no se aceptarán usos sexistas o inconvenientes desde el punto de vista de la igualdad; tampoco, por contravenir el uso estándar de la lengua, el empleo inmoderado de las duplicaciones inclusivas, ni el morfema *e*, la @ (no es una letra) o la *x* para componer palabras supuestamente genéricas.



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

ESTUDIOS, DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

Canje

con otras publicaciones periódicas dirigirse a:

Centro de Información y Biblioteca
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8088, 322 8094 • Fax: (5932) 322 8426

biblioteca@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

Suscripción anual (dos números)

dirigirse a:

Corporación Editora Nacional

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12

ventas@cenlibrosecuador.org • www.cenlibrosecuador.org

Precio: USD 33,60

	Flete	Precio suscripción
Ecuador	USD 6,04	USD 39,64
América	USD 59,40	USD 93,00
Europa	USD 61,60	USD 95,20
Resto del mundo	USD 64,00	USD 97,60



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador

César Montaña Galarza
Rector

Wilson Araque Jaramillo

Vicerrector y director del Área Académica de Gestión

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 322 8088

Fax: (593 2) 322 8426

estudiosdelagestion@uasb.edu.ec

www.uasb.edu.ec



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

Diego Raza Carrillo
Presidente

David Pabón

Director ejecutivo

Roca E9-59 y Tamayo

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558

Fax: ext. 12

cen@cenlibrosecuador.org

www.cenlibrosecuador.org



El Bono de Desarrollo Humano. Un análisis desde el enfoque de capacidades

Valeria Chiriboga Vargas

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021.

Serie Magíster, vol. 314.

El Bono de Desarrollo Humano es, probablemente, el programa de protección social más importante del Ecuador; busca reducir la pobreza, promover la movilidad social y tiene como fundamento el enfoque de capacidades. En la investigación se determina su incidencia en el desarrollo de las capacidades en salud y educación en niños de cero a doce años mediante el análisis comparativo de estudios de impacto que ponen en evidencia que el efecto se cumple, pero que existen factores de bienestar que no se han considerado y, por tanto, no permite medir su incidencia.



Economía popular y solidaria. ¿Una utopía?

Mario Herrera Taipicaña

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021.

Serie Magíster, vol. 308.

La Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce un sistema económico alternativo, denominado Economía Popular y Solidaria (EPS). En ese sentido, bajo un nuevo orden legal, se redefinió al sistema económico como social y solidario, en el que el ser humano es sujeto y fin de las relaciones económicas entre sociedad, Estado y mercado. Desde esa perspectiva, este libro se traduce en un esfuerzo académico que analiza las condiciones, impacto y realidad institucional de la EPS en Ecuador, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo. Para ello, se toma como base de análisis el sector financiero cooperativista del segmento 1, en el período 2012-2016.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORA NACIONAL

