

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS ORGANIZACIONALES
MÉRIDA-VENEZUELA

**FUNDAMENTOS TEÓRICO – EPISTEMOLÓGICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA
DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES DE MARTHA NUSSBAUM**

Tesis Doctoral

Doctorando: M.Sc. Martha Hernández
Tutor: Dra. Sary Levy Carciente

Mérida, julio 2023

C.C.Reconocimiento

CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	6
LISTA DE GRÁFICOS	6
DEDICATORIA	7
AGRADDCIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I: MARCO TEÓRICO	20
Sección I: Cambios organizacionales: De la organización rígida tradicional a la flexible.....	20
Sección II: El enfoque de capacidades.....	22
Desarrollo Humano: un enfoque desde las capacidades.....	23
Un mismo enfoque y dos teorías	26
Sección III: La gestión pública.....	33
Sección IV: Corrientes de gestión pública y el Enfoque de Capacidades de Nussbaum	39
Aplicación del enfoque de capacidades en espacios del Estado como organización.....	42
El enfoque de capacidades en los programas compensatorios	45
El enfoque de capacidades como teoría base para medir bienestar social.....	48
Sección IV: Gobierno electrónico como herramienta para la gestión pública desde el enfoque de capacidades	52
El ciudadano es el dueño y administrador de su información, y la ofrece a los entes públicos u otros según considera pertinente. Caso Estonia.....	56
El Estado como dueño y administrador de la información proveniente de uso de gobierno electrónico, ¿mecanismo de control ciudadano? Caso Venezuela.....	58
CAPÍTULO II: LATINOAMÉRICA VISTA A PARTIR DE DISTINTAS MÉTRICAS....	63
Indicadores de Gestión	63
Indicadores de Desarrollo Humano y Bienestar Sustentable	66
Indicadores sobre Libertad	69
Indicadores de Bienestar Económico.....	72
Indicadores de Estabilidad Social y de Gobierno.....	76
Indicadores de Democracia y Gobierno Electrónico.....	79

Comparativo entre países de Latinoamérica mediante el análisis de conglomerados.....	82
El análisis de conglomerado.....	84
Análisis de Componentes Principales (ACP).....	87

CAPÍTULO III: LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES. LA VISIÓN DE LOS ACTORES EN LATINOAMÉRICA92

Resultados de las entrevistas (nacionales e internacionales) de los Actores Públicos.	94
Sobre la relevancia de las capacidades expuestas por Martha Nussbaum para que los individuos logren una vida digna.....	94
Sobre la atención que desde la gestión pública se le ha brindado a esta lista de capacidades	95
Políticas públicas que pudieran instrumentarse desde la gestión pública para favorecer que las personas tengan un entorno favorable para desarrollar capacidades expuestas por Nussbaum	97
Sobre la autonomía necesaria en los distintos niveles de gobierno para poder desarrollar una gestión pública que tenga como fin brindar oportunidades al ciudadano.....	103
Sobre el rol que debe cumplir la tecnología en el desarrollo de la gestión pública que tenga como fin al ciudadano	104
Sobre los elementos claves para que se alcance una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos	106
Sobre las características que debe definir el liderazgo en la gestión pública de cualquier nivel	108
Resultados de las entrevistas (nacionales e internacionales), de los Actores Privados.....	109
Sobre la relevancia de las capacidades expuestas por Martha Nussbaum para que los individuos logren una vida digna.....	109
Sobre la atención que desde la gestión pública se le ha brindado a esta lista de capacidades	110
Políticas públicas que pudieran instrumentarse desde la gestión pública para favorecer que las personas tengan un entorno favorable para desarrollar capacidades expuesta por Nussbaum	112
Sobre el rol que debe cumplir la gestión pública a partir de las siguientes acciones (verbos): favorecer, promover, fomentar, coordinar, organizar, planear, garantizar u ofrecer.	116
Sobre la autonomía necesaria en los distintos niveles de gobierno para poder desarrollar una gestión pública que tenga como fin brindar oportunidades al ciudadano.....	117
Sobre el rol que debe cumplir la tecnología en el desarrollo de la gestión pública que tenga como fin al ciudadano	118
Sobre los elementos claves para que se alcance una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos	120
Sobre las características que debe definir el liderazgo en la gestión pública de cualquier nivel	122
Análisis de Métricas Versus Opinión de los Actores	123

CAPÍTULO IV: FUNDAMENTOS TEÓRICOS-EPISTEMOLÓGICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES.....130

Fundamentos teóricos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades	130
Fundamentos epistemológicos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades	131
Una nueva concepción de la gestión pública.....	131
Valores necesarios en la gestión desde el Enfoque de Capacidades.....	132
Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades	134
Caracterización del liderazgo en una gestión con Enfoque en las Capacidades	135
Limitaciones para el desarrollo de una gestión enfocada en las capacidades	135

El uso de la tecnología en la gestión	136
Elementos para lograr una comunicación efectiva	138
Triangulación	139
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	146
REFERENCIAS	150

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Enfoques de Economía del desarrollo, previos al de Crear Capacidades	24
Tabla 2. Índices de la evaluación por categoría y servicio de Venezuela	61
Tabla 3. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la Gobernanza	64
Tabla 4. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de las capacidades y el ingreso	67
Tabla 5. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva del ejercicio de la Libertad	71
Tabla 6. Categorías Índice de Progreso Social	74
Tabla 7. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la prosperidad económica y el progreso social	75
Tabla 8. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la robustez ante las demandas sociales	78
Tabla 9. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la solidez e innovación del sistema de gobierno	80
Tabla 10. Intervalos de evaluación de cada índice	82
Tabla 11. Pertenencia al grupo o Cluster	84
Tabla 12. Matriz de Componentes Rotados	88
Tabla 13. Categoría de Actores Públicos Entrevistados	92
Tabla 14. Categoría de Actores Privados Entrevistados	93
Tabla 15. Fases de la investigación	124
Tabla 16. Síntesis de resultados de las fases de la investigación	124
Tabla 17. Valores necesarios en la gestión pública desde el Enfoque de Capacidades	133
Tabla 18. Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades	134
Tabla 19. Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades	139

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Interrelación de los componentes de la política pública	34
Gráfico 2. Dendograma de Linkage	85
Gráfico 3. Componentes en espacio rotado	89
Gráfico 4. Diagrama de dispersión de los países en los Componentes Principales	90
Gráfico 5. Rol de la gestión pública en opinión de los actores públicos	103
Gráfico 6. Rol de la gestión pública en opinión de los actores públicos	117

DEDICATORIA

A Dios Todopoderoso por darme la oportunidad de conjugar dos grandes pasiones:

La Academia y la Política

A mi madre y mi familia, quienes fortalecen mi espíritu y me animan para alcanzar mis
objetivos

A los merideños, fuente de inspiración para el desarrollo de esta tesis

Martha

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todos quienes colaboraron para el desarrollo de esta tesis

A la Universidad de Los Andes, nuestra alma mater.

A mi tutora, Dra. Sary Levy, quien me acompaño de la mano en esta investigación.

Al profesor Frank Rivas y a todos los profesores del doctorado en Ciencias Organizacionales de la Universidad de Los Andes, que contribuyeron generosamente en mi formación.

A los expertos en cada una de las áreas que se revisan a lo largo de este trabajo.

A los actores públicos y privados de los distintos países de Latinoamérica, que compartieron conmigo sus conocimientos.

A los distintos profesionales que participaron desde el momento del diseño hasta sus correcciones finales.

A todos, mi más profundo sentimiento de gratitud, gracias, muchas gracias.

Martha

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

INTRODUCCIÓN

Uno de los retos más importantes que enfrenta todo gobierno en representación del Estado, es la evaluación que hace el ciudadano sobre la gestión pública que desarrolla. Se entiende al ciudadano, como una persona poseedora de identidad y sentido de pertenencia a una sociedad que lo hace acreedor de deberes y derechos, reconociéndosele en su ciudadanía, la potestad para participar en los asuntos públicos que sean de su interés, libre y voluntariamente.

Esta relación Estado - ciudadano, señala (Savater, 1991), parte de entender a la política como el arte para resolver de forma pacífica las diferencias, con un marco normativo claro para que la sociedad funcione, donde el respeto a la libertad individual, la participación ciudadana, la separación de poderes, la justicia, la democracia, y la ética, sean ejes rectores.

La construcción, desde la gestión pública, de un ambiente favorable a la participación y el desarrollo libre del ciudadano, le permite aprovechar las oportunidades que se generen en su entorno; al tiempo, que la aplicación de los principios de eficiencia y transparencia fortalece la confianza y la relación de éste con el Estado.

La construcción, desde la gestión pública, de un ambiente favorable a la participación y el desarrollo libre del ciudadano, le permite aprovechar las oportunidades que se generen en su entorno; al tiempo, que la aplicación de los principios de eficiencia y transparencia fortalece la confianza y la relación de éste con el Estado.

Según (Rangel, 2018), representante de Transparencia Venezuela en el estado Mérida, ha señalado que se han detectado al menos cuatro aspectos necesarios para el libre desarrollo del ciudadano, a saber: a) marco institucional estable y eficaz; b) acceso a la información completa, oportuna y verificable, donde la reserva sea la excepción; c) participación en un ambiente habilitante y, d) la rendición de cuentas como un canal de doble vía y permanente.

Existe una relación indisoluble entre Estado y el ciudadano, pues la presencia del uno solo es posible con la del otro. (Aristóteles, 2002) (384 a. C.-322 a. C.) en su trabajo “La Política” concibe al ciudadano como un ser social, con capacidad para razonar y para organizar sus relaciones conforme a intereses comunes, primero la familia, luego la tribu, para finalmente dar forma al Estado. “Todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno” (p.39).

Este estudio parte de la concepción del Estado como organización, en lo político y en lo social. En lo político, el Estado pone al servicio de las personas diferentes entes de gobierno, a nivel nacional, regional y/o local, con el fin de atender sus demandas; en lo social, el Estado actúa como articulador e integrador, estableciendo instancias de seguridad y justicia para la efectiva convivencia ciudadana y el desarrollo de los proyectos de cada individuo.

Estas definiciones y relaciones Estado, sociedad y ciudadano, han vivido procesos transformadores ajustados a las realidades del espacio y tiempo en que han ocurrido y a las corrientes de pensamiento que se han impuesto, las más recientes de lo moderno a lo posmoderno.

David Lyon (2000) señala que “la forma controlada de la modernidad, la necesidad de clasificar, ordenar, partir siempre de la racionalización de la vida, cortaron las alas a la libertad, generaron muchas consecuencias en la vida diaria produciendo un enorme malestar en la sociedad” (p. 01).

El filósofo francés (Lyotard, 1982), crítico de grandes relatos pues los considera desgastados e insuficientes para conducir a la liberación del ser, acepta la existencia de la posmodernidad y presenta en su obra, *La Condición Posmoderna*, a una sociedad bajo dos concepciones: la primera de ellas como un todo funcional y, la segunda parte del principio marxista de la lucha de clases y la dialéctica como dualidad generadora de unidad social. Sin embargo,

asegura que este último se encuentra agotado, absorbido por el sistema liberal o traicionado por los regímenes totalitarios. La evolución de la sociedad da cuenta de la comprensión por parte de los individuos de la complementariedad que existe entre todos los sectores independientemente de su ámbito de interés, la separación por clases quedó atrás, y la tecnología llegó para facilitar esta integración.

Lyotard, centra su atención en el ser del saber posmoderno, afirmando que va mucho más allá de conocimientos y ciencia e implica también saber narrativo y competencias personales. Lyotard, a diferencia de otros autores, prioriza la necesidad de legitimación del saber. La calificación del saber “bueno” está directamente relacionada con la cultura y la política.

(Castañeda, 2012) señala:

Las tendencias del ciudadano posmoderno se orientan hacia los relatos, hacia el saber y la educación. En cuanto a los relatos, el ciudadano de la modernidad tiene como referencia la metafísica de lo político, lo ético y lo estético. El ciudadano posmoderno destruye la metafísica de la modernidad mediante la heterogeneidad de los juegos de lenguaje, la pluralidad del disenso y la diversidad tecnológica. Con respecto al saber, el ciudadano de la modernidad articula la ilustración, la iluminación y la enciclopedia para afianzar la libertad, igualdad y fraternidad. En cambio, el ciudadano posmoderno es consciente que el saber se produce, se fabrica y se comercializa para agenciar su egocentrismo, su narcisismo y su hiperindividualismo...El ciudadano posmoderno se le educa en los parámetros de la prosperidad económica mediante la competitividad... No obstante, independientemente del lugar que se ubique su tendencia está en su performatividad y en su narcisismo (p. 82).

Estas tendencias del ciudadano posmoderno, está acompañada y a la vez han sido impulsadas por la transformación tecnológica y digital forjada en todas esferas de la sociedad; para unos, se trata de un cambio total de pensamiento del modernismo al posmodernismo, para otros, sólo se refiere a una evolución natural del primero. El apoyo y alcance de la tecnología ha incorporado elementos que impactan directamente en su forma de ver el mundo: hechos, historias, exposición de relaciones no conocidas, nuevas formas de comunicación, acceso y flujo rápido y aumentado de la información (muchas no verificables), entre otros, provocando esta nueva mirada

Todos estos hechos señalados han impulsado cambios en el vínculo Estado – ciudadano, donde estos últimos exponen cada vez mayores exigencias al primero, esperando que sus demandas sean cumplidas mediante la gestión pública realizada por sus gobiernos. En este punto, es oportuno destacar lo afirmado por (Ortegón, 2008), quien señala que en la gestión pública no hay un solo decisor sino diversos decisores y diversos ejecutores que interactúan en diferentes niveles, con cuotas desiguales de poder y en circunstancias y condiciones disímiles.

Por su parte, (Oszlak, 2013) afirma que en América Latina la gestión pública está marcada por el predominio de una visión “presentista” en la formulación e implementación de políticas públicas; la ignorancia, o incluso el desprecio, por los “efectos colaterales” de las *policies*; la preferencia por una “gestión autista”, no dependiente de otros para llevarla a cabo; y la ausencia de “responsabilidad” por los resultados y consecuencias de las políticas adoptadas. (p.10)

La gestión pública está relacionada directamente con el sistema político y administrativo de cada país, por ende, con la dirección política que tiene la administración del gobierno en sus diferentes niveles. Se hace necesaria la conciliación del Estado y una nueva forma de gestión pública capaz de enfrentar los retos organizacionales impuestos por la ciudadanía y el entorno, con un liderazgo capaz de asumir las transformaciones necesarias y, la revisión de los procedimientos internos que mejoren la relación con esta y aumente la confianza en ella.

El sistema político con preponderancia para alcanzar una gestión pública que esté más cerca del individuo y pueda atender con más detalle sus demandas luce ser el federalismo, entendido como, un gobierno compartido para determinados fines comunes y, permitir a la vez la acción autónoma de las unidades regionales en sus intereses definidos, haciendo posible conciliar con muy buenos resultados dos tendencias aparentemente contradictorias, por un lado, entidades políticas de mayores dimensiones y con más posibilidades de favorecer el desarrollo económico y mejorar la seguridad, y, por el otro, unidades políticas más pequeñas, más sensibles a su electorado y a los intereses regionales concretos (Watts, 2002).

Ahora bien, como explica Serrano (2016) el federalismo debe ser entendido como un proceso dinámico y no como un proyecto estático, que presenta importantes desafíos: a) la endémica inestabilidad constitucional de algunos países, b) el hiperpresidencialismo, c) quiebras del sistema constitucional, d) condicionamientos de carácter cultural, e) el desconocimiento de los postulados del federalismo, f) el sistema de partidos, ausencia de partidos regionales, g) déficit de democracia. Todo lo anterior hace que existan muchos modelos de federalismo, cada uno adecuado a la realidad de la nación o de la región donde se desarrolla.

El interés en este estudio, surge a partir de la información aportada por representantes de organizaciones no gubernamentales y funcionarios de diversos niveles de gobierno en Venezuela, sobre la satisfacción ciudadana respecto a la gestión de los entes públicos¹. Parece existir una dinámica donde los niveles de insatisfacción respecto a la gestión pública incrementan la desconfianza hacia el Estado representado por el gobierno en cada nivel, produciéndose una percepción negativa sobre su desempeño y posibilidad - e intención real- de contribuir a mejorar la calidad de vida y bienestar integral de la gente. En este sentido, el desarrollo de una cultura

¹ Trabajo presentado por Martha Hernández en el seminario: Nuevos Enfoques en la Relación Trabajador-Organizacional, donde se aplicaron en más de 30 entrevistas semi estructuradas. Monografía inédita.

organizacional enfocada en la creación de capacidades que derive en una gestión pública amplia y comprometida con el libre desarrollo del individuo pareciera ser el gran reto.

El estudio se enfoca en un Estado que promueva el libre desarrollo de los individuos y de sus capacidades, con mecanismos de evaluación de la gestión pública para el monitoreo del desempeño de los entes de gobierno, desde el nivel nacional hasta el local, un marco institucional estable y eficaz que facilite la participación consciente y efectiva de los ciudadanos y, la rendición de cuentas con retroalimentación permanente.

Una gestión Pública donde el ciudadano sea el fin en sí mismo

Desarrollar una gestión pública que tenga como norte la creación de capacidades individuales y sociales persigue que cada persona pueda hacer el mejor uso de ellas en un entorno favorable para alcanzar sus objetivos. Históricamente se ha considerado que calidad de vida y bienestar puede ser medido solo por el nivel de ingreso y productividad, habida cuenta del crecimiento económico del país; sin embargo, al observar las tasas de pobreza o la insatisfacción con sus gobiernos, queda demostrado que no es suficiente, por lo tanto, se requiere de una mirada más amplia. Los estudiosos más destacados en la teoría sobre el desarrollo de capacidades son el economista indio Amartya Sen² y la filósofa estadounidense Martha Nussbaum.

(Nussbaum & Sen, 1993), proponen que la igualdad solo es posible medirla en función de las capacidades con que cuentan los individuos, a lo que llamó “igualdad de capacidad básica”. Explican los autores “Se eligió esta expresión para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que se pueden lograr” (p. 30).

El trabajo de Sen ofrece un abanico de consideraciones para evaluar la calidad de vida de cada ciudadano y establecer comparaciones con los métodos usados hasta ahora, y aunque no habla

² Amartya Sen, economista indio, obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998 por sus contribuciones a la economía del bienestar, autor de la teoría de las capacidades humanas, y de desarrollo y libertad.

específicamente de la justicia básica – como lo hace Nussbaum – sus aportes incorporan elementos claves en la discusión sobre el desarrollo humano y la libertad.

No significa que el ingreso no impacte en la calidad de vida de las personas, advierte Sen, sino de la existencia de otros factores igualmente relacionados con el bienestar individual, entre ellos la libertad, para poder hacer uso de las oportunidades que ofrece el entorno.

Las libertades son el medio para alcanzar el desarrollo, se debe reconocer adicionalmente su importancia al momento de hacer las evaluaciones, así como también comprender la relación existente entre ellas: la libertad política, los servicios económicos y las oportunidades sociales, que debe reforzar la una a las otras (Sen, 2000).

Los informes anuales de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), donde Amartya Sen tuvo una destacada participación, utilizan los aportes de su trabajo como elementos comparativos para el debate de la teoría económica y de las políticas públicas.

Por su parte, Martha Nussbaum, parte de los principios expuestos por Amartya Sen y va un poco más allá ubicándolos como pilar central de una teoría de justicia social básica agregando tres elementos: la dignidad humana, nivel umbral y liberalismo político. Con esta visión, Nussbaum plantea un conjunto de capacidades centrales con que deben contar todos los individuos en una sociedad, tales como: respeto a la dignidad humana, la vida, la salud, la integridad física, la libertad de pensamiento, de expresión, de opinión, de manifestación libre de emociones y sentimientos, de asociación, de conciencia, de recreación y de participación política. Todas centradas en la elección individual (Nussbaum & Mosquera, 2012).

Esta investigación se propone presentar un conjunto de fundamentos teóricos epistemológicos para alcanzar una gestión pública que tenga como eje al ciudadano a partir de la lista de capacidades propuestas por Martha Nussbaum, planteándose para eso cumplir con los siguientes objetivos específicos: 1) Profundizar en la perspectiva filosófica del enfoque de

capacidades de Martha Nussbaum, 2) Explicar los procedimientos y mecanismos de gestión pública para alcanzar los fines del Estado, 3) Caracterizar el uso del gobierno electrónico con la finalidad de brindar mejores servicios y la participación en asuntos públicos, 4) Examinar las capacidades centrales de la sociedad en el contexto de la gestión pública actual, 5) Presentar los fundamentos teórico-epistemológicos de la gestión pública que concibe al ciudadano como un fin en sí mismo.

Con estos objetivos y partiendo de la visión del Estado como organización, el estudio se realizó desde el enfoque sistémico propuesto por el biólogo Ludwig von Bertalanffy en virtud de los cambios producidos en las organizaciones, no sólo por el contexto mundial actual sino por las oportunidades que se han presentado paulatinamente a partir del uso de la tecnología, tanto en el sector público como en el privado. (Von Bertalanffy, 1976) explica:

Es necesario estudiar no sólo partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas decisivos hallados en la organización y el orden que los unifican, resultantes de la interacción dinámica de partes y que hacen diferente el comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o dentro del todo. (p.31).

El Estado y por ende la gestión pública como toda organización, posee relaciones internas y con el mundo complejas, lo que exige una visión integral para su estudio y para intentar resolver los problemas y aprovechar las oportunidades que se identifiquen en consecuencia de esas relaciones que a su vez pueden generar otras. Algunas reglas y procedimientos pueden estar ya establecidos, sin embargo, las organizaciones son dinámicas flexibles, que presentan cada vez mayores retos.

Para comprender y evaluar el Estado y la gestión como forma de organización, se deben tener presente las características generales de los sistemas expuestas por Bertalanffy (1986): 1) el sistema es un todo que trasciende las características individuales de los miembros que lo

constituyen (totalidad); 2) los sistemas conservan su identidad (entropía); 3) toda modificación en alguno de los subsistemas (partes del sistema) afecta a los demás, incluso puede alterar al sistema como ente unitario (sinergia); 4) todos los subsistemas que a su vez son sistemas en sí mismo tienen metas comunes (finalidad); 5) cada sistema tiene diversas posibilidades para alcanzar su objetivo (equifinalidad); 6) el sistema puede realizar ajustes internos de funciones (equipotencialidad); 7) los sistemas se retroalimentan entre sí (retroalimentación); 8) los sistemas tienden a buscar un equilibrio dinámico (homeostasis); 9) los sistemas también tienden al cambio (morfogénesis).

En este sentido el Estado y la gestión pública, son considerados en este estudio como sistemas abiertos con distintos niveles de complejidad, que a la vez se relacionan con suprasistemas, refiriéndose al entorno, y con subsistemas respecto a sus instancias internas. Por ello, el estudio adopta el carácter de investigación cualitativa, y aspira contar con el trabajo colaborativo de diversas disciplinas del saber y, por ende, presenta la cualidad de ser interdisciplinario y transdisciplinario; asimismo, se fundamenta en el paradigma constructivista-sistémico. Como expone (Sandoval, 2002) “meterse en la realidad, objeto de análisis, para poder comprenderla tanto en su lógica interna como en su especificidad” (p. 29).

Las técnicas empleadas en el desarrollo de esta investigación son: el análisis de contenido, la entrevista estructurada, así como también la validación de los resultados mediante talleres participativos (“online”). El análisis e interpretación de los hallazgos corresponde al "diálogo de saberes" que permite revelar, desde las experiencias de los entrevistados, los elementos claves para el estudio y a partir de ahí, construir conocimiento.

El diálogo de saberes rompe con la idea de las verdades absolutas, el conocimiento está en el mundo que lo rodea y el investigador se acerca desde su propio conocimiento para procurar explicarlo, con la disposición de cambiar lo que se cree saber por los nuevos planteamientos que surjan de la interacción con los saberes de otros actores (Bernal, 2014).

Dada la naturaleza de la investigación y su diseño, para el levantamiento de información empírica que informe y respalde las conclusiones, se opta por un muestreo estratégico, considerando como criterios de selección de los participantes, 1) la experiencia en cargos públicos, 2) la experiencia en el rol de representante de la sociedad civil y, 3) los conocimientos teóricos / prácticos respecto a cada una de las capacidades centrales propuestas por Nussbaum. A los perfiles seleccionados que responden al primer criterio se les denominó actores públicos, y a quienes responden a los dos últimos se les denominó actores privados. Asimismo, se acotó el espacio geográfico muestral a América Latina.

La selección de actores públicos y privados de Venezuela se realizó con el propósito de observar los niveles nacional, regional y municipal; mientras que los actores públicos y privados del resto de los países de Latinoamérica que participaron en el estudio, son fundamentalmente del nivel nacional. Se obtuvieron respuestas de actores públicos y privados de las siguientes naciones: Argentina, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. También se incorporaron al estudio las visiones de dos actores (uno público y uno privado) de Estados Unidos y España, como elementos de validación, comparación y contraste, en el desarrollo de la investigación. La opinión de estos actores aportará información relevante sobre los fundamentos teóricos – epistémicos para el desarrollo de una gestión pública desde el enfoque de crear capacidades propuesto por Nussbaum.

En resumen, el trabajo se centra en identificar los fundamentos teóricos epistémicos para alcanzar una gestión pública que tenga como fin al ciudadano, a partir de la lista de capacidades propuestas por Martha Nussbaum, la investigación se apoya en el paradigma constructivista-sistémico y el enfoque sistémico propuesto Ludwig von Bertalanffy, considerando el ámbito de la gestión como sistemas abiertos con distintos niveles de complejidad. Para esto, son considerados tanto a actores públicos como privados, seleccionados con base en la experiencia en cargos

públicos, en su rol de representante de la sociedad civil o por los conocimientos teóricos / prácticos que posean.

Los resultados obtenidos se presentan en cuatro capítulos que dan respuesta a los objetivos planteados. El primer capítulo corresponde a la revisión teórica, que a su vez está dividido en 4 secciones: en la primera sección se exhiben todos los elementos que sustentan el enfoque de capacidades, tanto desde la perspectiva de Amartya Sen como el planteamiento que hace Martha Nussbaum; la segunda sección hace el recorrido conceptual sobre la gestión pública y los últimos aportes que se han generado en este ámbito; la tercera sección muestra algunos trabajos en los que se aplica el enfoque de capacidades en distintos espacios del Estado, y por último, la cuarta sección expone cómo el gobierno electrónico es una herramienta para desarrollar la gestión pública desde el enfoque de capacidades.

Seguidamente, en el segundo capítulo, se realiza una revisión de indicadores de gestión para los países latinoamericanos, tales como: niveles de aprobación de sus gobiernos por parte de los ciudadanos, niveles de desarrollo de gobierno electrónico, el índice de Desarrollo Humano, indicadores mundiales de gobernanza, índice de Bienestar Sustentable, entre otros; inmediatamente, mediante el uso de análisis de clúster y componentes principales, se brinda una mirada de conjunto sobre la región.

En el tercer y cuarto capítulo, se expone la visión de los actores públicos y privados, para finalmente presentar los fundamentos teóricos y epistémicos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades propuesto por Nussbaum. En consecuencia, se plantean las reflexiones y recomendaciones del estudio.

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

Sección I: Cambios organizacionales: De la organización rígida tradicional a la flexible

Así como la sociedad, las organizaciones están en constante evolución, y presentan nuevas dinámicas relacionales. Hoy, las organizaciones son menos rígidas que en el pasado, las relaciones internas y con el mundo son cambiantes, en muchos casos las fronteras entre organizaciones son borrosas, lo que exige una visión integral para estudiarlas e intentar resolver los problemas. Estas nuevas formas de interacción presentan reglas explícitas e implícitas, que no siempre son las mismas para todos los actores, ni mucho menos estáticas en el tiempo.

Las organizaciones tradicionales que solo hacían énfasis en los procesos de administración y planificación para obtener el máximo beneficio, donde sus miembros solo eran considerados como engranajes del proceso productivo, sufrió una renovación en el siglo XX a partir de nuevos enfoques impulsados por la propia dinámica social, económica y tecnológica, acordes con los intereses de los seres humanos que los hacían posibles (Avendaño-Cerrada, 2021).

Las organizaciones están conformadas por personas y estas personas tienen emociones, intereses, aspiraciones que influyen en el desarrollo organizacional, por su parte, la tecnología y las dinámicas existentes en el entorno hacen lo propio; la forma cómo se gestionan todos estos aspectos dan cuenta del éxito o fracaso. De acuerdo con Montaña (2004):

... toda organización se establece en un contexto que es a la vez espacial y temporal, a la vez cultural, tecnológico, económico, político y social; pero la organización no es mero reflejo sino un proyecto basado en un alto nivel de heterogeneidad; que el entorno es reconstruido en la organización tanto como la organización lo es en espacios sociales más amplios; que el conflicto y el poder, la divergencia de principios e intereses y el desigual acceso a los recursos –financieros y simbólicos– caracterizan más a nuestras

organizaciones que la búsqueda de facciones armónicas sobre las cuales levantar la eficiencia y la calidad (p. 29).

La nueva organización es flexible, "... "somos" una sociedad organizacional, es decir, una sociedad cuyas funciones sociales primordiales se desarrollan y pueden llevarse a cabo gracias a la presencia de las organizaciones, el estudio del fenómeno organizacional no puede ser considerado sino como una forma relevante de comprensión de la propia realidad social" (Rivas, Rondón, & Villasmil, 2021).

En esta investigación se observa al Estado como organización desde el enfoque sistémico, considerándolo un sistema abierto que se relaciona con subsistemas hacia lo interno y con suprasistemas hacia el entorno.

De acuerdo con (Von Bertalanffy, 1976), uno de los aspectos centrales de la teoría de sistemas es la "filosofía de los sistemas", debido a que presenta una reorientación del pensamiento y la visión del mundo; resultado útil para el estudio del Estado como organización, dado que ve cada proceso como un sistema interrelacionado con metas comunes e interacción con el entorno.

Por su parte, Niklas Luhmann destaca en su teoría de sistemas la complejidad y diferenciación de los sistemas que se conjugan en la sociedad, sociales, políticos, económicos y, en la comunicación e información como elementos claves para su funcionamiento (Urteaga, 2010).

Aunado a lo anterior, la organización tradicional posee una visión jerárquica, jefe-subalterno, mientras que la organización contemporánea se enfoca en la participación del grupo de trabajo (Rodríguez, 2022). Las organizaciones tradicionales buscan gestionar procesos establecidos a partir de una planificación y toma de decisión piramidal; mientras que las organizaciones flexibles, son más ágiles, trabajan en torno a objetivos, tienen mayor capacidad de adaptación y respuesta en el corto plazo incorporando creatividad e innovación en sus dinámicas y, realizando evaluación

continua y sistemática para garantizar la eficiencia, brindando el contexto propicio para el estudio de la aplicabilidad del enfoque de capacidades propuesto por Martha Nussbaum.

Sección II: El enfoque de capacidades

En esta sección se expondrán los fundamentos teórico-conceptuales de la visión del desarrollo a partir del enfoque de capacidades; para su mejor comprensión, se realiza una descripción, ventajas y desventajas, de cada uno de los enfoques de la economía del desarrollo y, seguidamente se expone el enfoque de capacidades desde las dos perspectivas identificadas por (Nussbaum & Mosquera, 2012), a saber: a) como teoría comparativa de la calidad de vida desarrollada por Amartya Sen y, b) como teoría de la justicia social mínimamente exigible, expuesta por la misma Nussbaum.

El pensamiento filosófico de Martha Nussbaum expone una alianza entre la ética y la política, basada en los principios aristotélicos, que define al ser humano como un ser virtuoso; asimismo, incorpora aportes de las escuelas Helenísticas, algunas ideas de Inmanuel Kant, Hume, Rousseau, John Stuart Mill, Rawls, entre otros.

A lo largo de toda su obra se destaca su interés en el ser humano, en su individualidad y su libertad para tomar decisiones, su capacidad para elegir entre todas las alternativas que se le presenten, en la búsqueda de sus fines para la vida, y la justicia.

Su visión del liberalismo es amplia, se apoya en las ideas estoicas que reconocen la dignidad de las personas, el valor de los seres humanos y el enaltecimiento de la igualdad; en este sentido su guía fundamental son los planteamientos sobre el Liberalismo expuestos por John Rawls. Esta perspectiva impulsó a Nussbaum a realizar una propuesta para el desarrollo humano, partiendo de considerar a cada quien como un ser único con necesidades, intereses y demandas particulares; esta propuesta está centrada en crear capacidades (Sáenz, García, & Santamaría, 2020).

Desarrollo Humano: un enfoque desde las capacidades

Amartya Sen (2000) define el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades humanas reales de que disfrutaran los individuos” (p. 19). Esta afirmación contrasta con otras nociones, señala (Sen, 2000), en especial con aquellas que asocian el desarrollo estrictamente al crecimiento económico del producto interno bruto, la renta, la industrialización, los avances tecnológicos o la modernización de la sociedad.

Esta definición sobre el desarrollo que ha expuesto Amartya Sen, ha provocado un debate en distintas disciplinas del saber, entre ellas la economía, desde donde se han hecho aportes para comprender y atender los retos que plantea esta visión sobre desarrollo humano.

Algunos de estos aportes son los realizados por la de economía del desarrollo que, de acuerdo con García-Quero y Ahumada (2017), está “destinada específicamente a analizar cuáles son los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, culturales e institucionales que determinan la riqueza y la pobreza de las naciones” (p. 245).

La economía del desarrollo, explican los autores, es un área de estudio inherentemente multidisciplinaria cuyas discusiones abordan temáticas que van desde la cooperación internacional, el papel de los organismos multilaterales y la sociedad civil, hasta el medio ambiente, el heteropatriarcado, el colonialismo, la epistemología del conocimiento o las necesidades, libertades y capacidades humanas (p. 246).

Nussbaum (2012) afirma que la economía del desarrollo no es solo una disciplina académica, sino que tiene gran alcance en el mundo, pues estas teorías inciden en los tomadores de decisiones políticas y en los diseñadores de políticas públicas. Generalmente, se asocia a países pobres, sin embargo, señala la autora, ha generado un debate, producto de que las variables

consideradas tradicionalmente para observar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos han resultado limitadas dando paso a otros enfoques que han servido como antesala a su planteamiento de crear capacidades (ver tabla 1).

Tabla 1. Enfoques de Economía del desarrollo, previos al de Crear Capacidades

	Descripción	Ventajas	Objeciones
<i>Enfoque del PIB</i>	<p>Entre los años 50 y 70 del siglo XX, el desarrollo se asociaba al incremento anual del producto interno bruto y al producto nacional per cápita, debiendo estar por encima de la tasa de crecimiento de la población (Palma, 2008).</p> <p>Este enfoque se centra en el crecimiento económico y los resultados del PIB y el PIB per cápita.</p>	<p>Existen diversos autores que defienden este enfoque, señalando entre otras las siguientes ventajas: Es una medida objetiva y puede ser comparada; es medido y utilizado por los distintos países para tomar decisiones políticas; incide en el bienestar económico y social de la población, inclusive en la esperanza de vida y en la educación; muestra la producción de un país y por tanto su capacidad económica para financiar políticas públicas que vayan en beneficio del desarrollo de la sociedad.</p> <p>Nussbaum (2012) señala como ventajas de este enfoque que: es fácil de medir ya que el valor monetario de los bienes y los servicios posibilita la comparación de cantidades de tipo diferentes. Además, el crecimiento económico es un paso necesario en la dirección hacia el desarrollo.</p>	<p>Asocia la calidad de vida a un número promedio único, no utiliza indicadores distributivos. En trabajos de Sen y Drezé se ha mostrado que el aumento del crecimiento no mejora automáticamente la calidad de vida de las personas, el incremento del PIB no implica el surgimiento y la estabilidad de la libertad política. Por su parte, la Comisión Sarkozy ha señalado que el incremento del PIB no muestra una alta correlación con el incremento de la renta familiar media. Este enfoque no recoge información sobre la calidad de vida de las personas, y tampoco se pregunta si existe dentro de la población grupos sometidos a privación y marginación Nussbaum (2012).</p> <p>Mahbub ul Haq (1995) plantea que el enfoque del PIB provee una medida incompleta del bienestar humano. Expone que hay países que tienen un PIB alto y sin embargo no alcanza el bienestar de las personas, por ello sugiere que el IDH es más útil por tomar en consideración otros factores como la educación y la esperanza de vida.</p>
<i>El enfoque utilitarista</i>	<p>Mide la calidad de vida de las personas a partir de la utilidad, entendida como la satisfacción de preferencias de los individuos.</p> <p>Manfred Gärtner y Björn Kauder (2011) plantean que reducir la desigualdad de</p>	<p>Se interesa por cada persona en particular. Bentham el fundador del utilitarismo proclamaba que cada uno cuenta como uno y no más de uno independientemente de su estatus social (Nussbaum,2012).</p> <p>Harsanyi (1975) argumentó que el enfoque utilitarista provee un marco ético para la toma de decisiones</p>	<p>Este enfoque presenta cuatro problemas: 1) plantea un nivel de satisfacción promedio, e ignora personas que pueden estar en el fondo de la escala social sufriendo considerablemente. 2) Conceptualmente sugiere unicidad y comensurabilidad en términos de satisfacción o placer, aunque la vida real evoca diversidad e inconmensurabilidad. 3) Las preferencias no son innatas y perennes, responden a condiciones sociales, son maleables, lo que obliga a renunciar por completo a este enfoque. 4) Se centra en la satisfacción como</p>

	ingresos incide en maximizar la felicidad de las personas, inclusive si esto reduce un poco el crecimiento económico.	económicas en búsqueda del bienestar social.	objetivo, aunque esa satisfacción no provenga de algo realizado por sí mismo, la gente tiende a preferir una vida de elecciones y actividades propias. El enfoque infravalora la libertad, pues ve la libertad como un medio para obtener la satisfacción, sin entender que la libertad de elegir y actuar es un fin además de un medio (Nussbaum,2012).
<i>El enfoque de la distribución igualitaria de los recursos</i>	Insta a una distribución igualitaria de los recursos básicos. Un país es mejor para sus ciudadanos cuantos más recursos tienen, siempre y cuando los divida igualitariamente entre todos sus habitantes. Una visión igualitarista del enfoque del PIB (Nussbaum,2012).	Se preocupa por la distribución igualitaria de los recursos. Felber (2010), plantea que la economía de Mercado y la competencia son generadores de problemas como: la desigualdad económica, deterioro del medio ambiente, falta de cooperación y solidaridad entre personas y empresas.	Cada individuo tiene necesidades diferentes de recursos para alcanzar un nivel similar de funcionamiento, y también tiene facultades y aptitudes distintas para convertir recursos en funcionamientos. Este enfoque al igual que los anteriores demuestra ser un aliado del <i>status quo</i> . La renta y la riqueza no son indicadores adecuados de la capacidad para funcionar en muchas áreas, el respeto social, la inclusión, la no humillación (Nussbaum, 2012).

Fuente: Elaborado a partir del contenido del libro *Crear Capacidades* (pp. 67-80) por Nussbaum, 2012, Paidós.

www.bdigital.ula.ve

Como puede observarse los tres enfoques se centran en el análisis de resultados y no en oportunidades. Una visión crítica de ellos, dio paso al enfoque de capacidades, que tiene como eje al individuo y sus potencialidades, y se guía a partir de dos preguntas: ¿Qué son capaces de hacer y de ser las personas? y ¿Cuáles son las oportunidades que la sociedad les ha dado para actuar y elegir?

En este enfoque se destaca el reconocimiento explícito de la heterogeneidad de la sociedad, así como también la pluralidad de capacidades de cada ciudadano que les permite aprovechar las oportunidades que se presentan en su entorno en formas y grados diferenciales.

Nussbaum (2012) expone objeciones al uso limitado de este enfoque que se subsume en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), utilizado para establecer comparaciones y recomendaciones entre países, ya que el mismo es el resultado de una agregación ponderada de datos sobre la

C.C.Reconocimiento

esperanza de vida, el diseño educativo y el PIB per capital, y hasta aquí se le puede adjudicar el mismo error que a los demás enfoques.

Sin embargo, Nussbaum (2012) destaca que el índice es estratégico, tal y como lo visualizó Mahbuh Ul Haq, economista pakistaní e ideólogo del IDH, dado que los países estaban acostumbrados a la clasificación y solo así tendría repercusión esta nueva perspectiva de desarrollo humano. Lo que verdaderamente importaba era confeccionar un indicador único y diferente, dando peso a factores como salud y educación, y luego de obtener el valor general, la gente leería los datos desagregados debajo de la tabla de resultado, y es ahí donde está el logro real.

El enfoque de capacidades se encuentra íntimamente interrelacionado con los derechos humanos, pues defiende que toda persona tiene derecho a desarrollar sus capacidades y a ser respetada por su condición humana. Más adelante se observa cómo las capacidades centrales expuestas por Nussbaum coinciden con los derechos humanos.

www.bdigital.ula.ve

Un mismo enfoque y dos teorías

El enfoque de capacidades es en esencia una teoría normativa, que considera a cada persona como fin en sí misma, se preocupa y hace énfasis por las oportunidades que posee cada ser humano, se centra en la libertad de elección y está comprometido con el respeto de la autodefinición, busca minimizar la injusticia y la desigualdad social arraigada en los distintos países (discriminación o marginación), y defiende que el Estado tiene como tarea mejorar la calidad de vida contribuyendo con el desarrollo pleno de las capacidades de cada una. Este enfoque es visto desde dos aristas, una expuesta por Amartya Sen y la otra por Martha Nussbaum.

El enfoque de capacidades, por Amartya Sen

De acuerdo con Sen (2000), “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como falta de ingresos, que es el criterio habitual. La perspectiva de la

pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades” (p.114).

Las libertades fundamentales – o capacidades – para Sen, son parte del espacio para realizar las evaluaciones de la calidad de vida de las personas, vista desde su libre elección entre diversos funcionamientos, es decir, las cosas que una persona puede valorar hacer o ser para alcanzar sus objetivos. Sen (2000) define la capacidad de una persona como las diversas combinaciones de funcionamientos que puede conseguir y la caracteriza como una forma de libertad, la libertad para lograr diferentes estilos de vida.

Desde el concepto de capacidades, Sen analiza problemas sociales que afectan el bienestar humano, como la desigualdad, la pobreza, la calidad de vida, la ausencia de desarrollo humano y la injusticia social; lo que permite realizar una nueva mirada de estos problemas y evaluar los alcances y límites de una sociedad verdaderamente libre (Urquijo, 2014).

Sen destaca la educación, definiéndola no solo como un medio para que el individuo adquiera destrezas y conocimientos para su desempeño laboral, sino como proceso que le permite desarrollar su pensamiento crítico y conducta ciudadana, permitiéndole participar de las decisiones de interés público (London & Formichella, 2006). Este enfoque inspiró la ampliación de los indicadores en el Informe de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas, tales como salud y educación; y sirve para orientar el debate sobre el desarrollo y políticas correspondientes.

El enfoque de capacidades de Amartya Sen es útil para comprender la pobreza, desde una mirada basada en la libertad de elección de los individuos y la evaluación de sus capacidades para

alcanzar los objetivos establecidos, entendiendo la importancia de las instituciones sociales y económicas, y de los derechos políticos y humanos, para promover el desarrollo en libertad.

Teoría de la justicia social mínimamente exigible, por Martha Nussbaum

Martha Nussbaum (2012) explica que agrega al enfoque de capacidades de Sen otras nociones tales como: dignidad humana, nivel umbral y liberalismo político. Emplea una lista concreta de capacidades centrales y se abstiene de ofrecer una evaluación de conjunto de la calidad de vida en una sociedad, ni siquiera para fines comparativos.

La pregunta clave en el enfoque de capacidades es ¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona? Esta pregunta permite evaluar las sociedades según su dignidad y su justicia básica. Se concibe a cada persona como un fin en sí mismo, no solo se percibe por el bienestar total o medio del conjunto, sino principalmente por las oportunidades disponibles para cada ser humano. Afirma Nussbaum (2012), que el enfoque de capacidades como teoría de justicia, se interesa por la injusticia y la desigualdad social, éstas últimas cuando son producto de ausencia de capacidades, provocadas por la discriminación, la marginación y la ausencia de oportunidades. En estos casos Nussbaum plantea que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas que corrijan estas fallas.

Nussbaum (2012) explica que la capacidad es la libertad sustantiva de poder lograr diferentes combinaciones alternativas de funcionamiento. En otras palabras, no se refiere solo a las habilidades internas, sino a la libertad de poder desarrollarse a partir de la combinación diversa de estas facultades con el entorno, tanto en el ámbito, político, económico, social y ambiental. A estas libertades sustanciales la autora las denomina, capacidades combinadas.

(Murillo, 2016) enfatiza que es necesario comprender que un funcionamiento es la materialización de una o más capacidades, gozar de buena salud, descansar en casa, son ejemplos de funcionamientos. El funcionamiento es el objetivo final de la capacidad, por ello tanto Sen como

Nussbaum plantean que deben ser las capacidades y no los funcionamientos los objetivos políticos, puesto que son éstas las que garantizan el ejercicio de la libertad de cada ser humano.

Nussbaum hace una diferenciación entre las capacidades internas y las combinadas. Las primeras están referidas a las características propias de una persona, capacidades intelectuales y emocionales, la personalidad, el estado de salud y condición física, las habilidades, entre otras, por su parte, las combinadas son aquellas que se generan cuando las capacidades internas se combinan con el entorno. El aumento de las capacidades internas y combinadas permite observar la evolución de una sociedad.

Históricamente, el enfoque ha estado influido por perspectivas filosóficas que se centran en el florecimiento o la realización de los humanos, desde Aristóteles y John Stuart Mill en Occidente hasta Rabindranath Tagore en la India, por poner algunos ejemplos. Y el enfoque utiliza en muchos sentidos la idea intuitiva del derroche y el hambre para dar a entender lo que hay de malo en una sociedad que frustra el desarrollo de las capacidades. (Nussbaum, 2012, p. 43)

Conviene hacer la diferenciación también entre capacidades internas - anteriormente definidas - y facultades innatas, que Nussbaum define como capacidades básicas, estas últimas están condicionadas por el desarrollo de un embarazo saludable y una experiencia prenatal sana, lo que a su vez también está influido por las condiciones positivas o negativas del entorno (Murillo, op. cit).

La noción de libertad de elección está, pues, inscrita en el concepto mismo de capacidad. Por usar un ejemplo de Sen, una persona que pasa hambre y otra que ayuna tienen el mismo tipo de funcionamiento en lo que a su nutrición respecta, pero no disponen de la misma capacidad, pues la que ayuna es capaz de no ayunar, mientras

que la hambrienta lo es porque no tiene elección. En cierto modo, las capacidades son importantes porque pueden traducirse en funcionamientos. (Nussbaum, 2012, p. 45)

A partir de este punto de comprensión sobre las capacidades del individuo para su mejor desempeño, Nussbaum (Op.cit. pág. 53-55) plantea una lista de 10 capacidades centrales que el Estado debe procurar para que cada persona esté por encima de un nivel umbral que le permita llevar una vida digna y próspera, a saber:

Vida. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

Salud física. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar apropiado para vivir.

Integridad física. Poder desplazarse libremente de un lugar a otro; estar protegidos de los ataques violentos, incluidas las agresiones sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.

Sentidos imaginación y pensamiento. Poder utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo «verdaderamente humano», un modo formado y cultivado por una educación adecuada que incluya (aunque ni mucho menos esté limitado) la alfabetización y la formación matemática y científica básica. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y actos religiosos, literarios, musicales o de índole parecida, según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión política y artística, y por la libertad de práctica religiosa. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar el dolor no beneficioso.

Emociones. Poder sentir apego por cosas y personas externas a nosotras y nosotros mismos; poder amar a quienes nos aman y se preocupan por nosotros, y sentir duelo por su ausencia; en general, poder amar, apenarse, sentir añoranza, gratitud e indignación justificada. Que no se malogre nuestro desarrollo emocional por culpa del miedo y la ansiedad. (Defender esta capacidad significa defender, a su vez, ciertas formas de asociación humana que pueden demostrarse cruciales en el desarrollo de aquella).

Razón práctica. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida. (Esta capacidad entraña la protección de la libertad de conciencia y de observancia religiosa).

Afiliación. a) Poder vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos, participar en formas diversas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación de otro u otra. (Proteger esta capacidad implica proteger instituciones que constituyen y nutren tales formas de afiliación, así como proteger la libertad de reunión y de expresión política). b) Disponer de las bases sociales necesarias para que no sintamos humillación y sí respeto por nosotros mismos; que se nos trate como seres dignos de igual valía que los demás. Esto supone introducir disposiciones que combatan la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión u origen nacional.

Otras especies. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

Juego. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

Control sobre el propio entorno. a) Político. Poder participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación. b) Material. Poder poseer propiedades (tanto muebles como inmuebles) y ostentar derechos de propiedad en igualdad

de condiciones con las demás personas; tener derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás; estar protegidos legalmente frente a registros y detenciones que no cuenten con la debida autorización judicial. En el entorno laboral, ser capaces de trabajar como seres humanos, ejerciendo la razón práctica y manteniendo relaciones valiosas y positivas de reconocimiento mutuo con otros trabajadores y trabajadoras

En el desarrollo de este trabajo, merece destacar la preeminencia del individuo frente al colectivo; cada persona es un fin en sí mismo, ninguna capacidad puede ser sustituida por otras, pues todas son necesarias para el desarrollo del individuo y el Estado debe establecer las condiciones necesarias para que pueda hacer uso efectivo de ellas. El nivel umbral debe responder a los mínimos para que este objetivo sea alcanzado.

El enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum centra su atención en la libertad como valor y propone una nueva dimensión para el análisis de la justicia social, siendo la libertad de cada persona, para desarrollar sus capacidades internas y combinadas, el objetivo político, pues garantiza la existencia de un espacio para el ejercicio de su humanidad en todos los ámbitos. Desde esta teoría se persigue visualizar el alcance del Estado y los aspectos generales sobre su estructura de gestión que lo haga eficiente.

Tanto Amartya Sen como Martha Nussbaum han trabajado el enfoque de capacidades como una teoría ética para “evaluar” el bienestar humano en función de las oportunidades de las que disponen las personas para tener una vida satisfactoria y plena. Sin embargo, cada uno de ellos, aunque comparten los principios básicos del enfoque, tienen una perspectiva distinta. Martha Nussbaum enfatiza, por ejemplo, en la discriminación generadora de desigualdades en especial para las mujeres, mientras que Sen insiste más en la importancia de eliminar las barreras que impidan la libertad de las mujeres para elegir y actuar.

Otro de los elementos diferenciadores entre ambas perspectivas es que el enfoque de Sen es más empírico, insistiendo en la necesidad de realizar la medición de las oportunidades con que cuentan las personas para alcanzar una buena calidad de vida; mientras que Nussbaum se centra en la justicia, en la dignidad humana, absteniéndose de mediciones de bienestar que brinden un valor único a una sociedad, sino proponiendo que debe existir un nivel umbral para cada una de las diez capacidades centrales que propone, dejando abierto que cada país pueda ampliar esta lista conforme a las demandas de sus ciudadanos. Un mismo enfoque desde dos miradas distintas.

Sección III: La gestión pública³

En esta sección se ofrece una mirada a los elementos conceptuales sobre la gestión pública tanto desde la perspectiva teórica como la epistemológica y, adicionalmente, se exponen innovaciones teórico-prácticas que se han incorporado en este ámbito para fortalecer el vínculo Estado-ciudadano.

Ortegón, E. (2008) define la gestión pública como “la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas” (p.24). Sin embargo, afirma más adelante, este enfoque ha sido objetado y se ha propuesto el de racionalidad limitada, partiendo de que la información y el análisis de los problemas es incompleto dada su complejidad.

La perspectiva más positivista también es abordada por este autor (Ortegón, op. cit.) explicando que se parte de un mundo imperfecto y la información aportada por él también es imperfecta, por

³ Este segmento no pretende constituir una exposición sobre el estado del arte sobre la gestión pública, sino tan solo destacar una serie de elementos medulares que permitan contextualizar la sección IV, el cual expone la gestión pública desde el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum.

tanto, los funcionarios en la gestión pública cuentan con una dotación limitada de información para tomar decisiones racionales y expone el desafío que la comprensión de este concepto representa, conocer las características y relacionar tres grandes componentes de organización: el Estado, el mercado y la economía (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Interrelación de los componentes de la política pública



Fuente: Tomado de Guía sobre diseño y gestión de la política pública (p.52) por Ortigón (2008) con base en Sen (2011).

Por su parte, (Bitar, 2016) plantea que el mundo evoluciona y puede seguir distintos cursos, ofreciendo diversos escenarios que se deben prevenir para evitar consecuencias perjudiciales y/o aprovechar las ventajosas, la acción humana clara y oportuna, en la mayoría de los casos permite impulsar que de esos escenarios se concreten aquellos que sean los más deseables.

Para (Albi, González-Páramo, & G., 1997), la gestión pública, es concebida como el conjunto de decisiones tomadas con el fin de motivar y coordinar a los ciudadanos para el logro de metas individuales y colectivas en el ámbito público, adoptando las normas que constituyen el sistema jurídico-político existente. Sin embargo, esta gestión inicialmente mecanicista de planteamiento lineal, reduccionista y de alcance limitado, se ha visto forzada a asumir nuevas dimensiones en las relaciones del Estado con la sociedad, que han puesto a prueba las capacidades

internas del liderazgo político y gerencial de los que conducen los entes de gobierno, así como también, los procesos internos que realizan con el fin de satisfacer las demandas individuales y colectivas de la sociedad.

La naturaleza de la gestión pública se define entonces como dinámica y compleja, en constante cambio y adecuación ante los desafíos que impone la sociedad; por consiguiente, debe ser flexible y dirigida a satisfacer las demandas de los ciudadanos proveyendo servicios de calidad e implementando políticas y programas públicos enfocados en su desarrollo y bienestar.

La gestión pública se ha nutrido de diversas disciplinas tales como: economía, sociología, antropología, política o psicología, su arquitectura ha estado fundada en el paradigma positivista y el materialista. La gerencia y la gestión pública, se pueden ubicar, frecuentemente, dentro de las corrientes empiristas, pragmáticas, utilitaristas y positivistas, de sus fines (eficiencia, eficacia, economía) y del tipo de disciplina tecnológica predominante en su esencia (Bedoya Riveros, 2014).

La evolución del conocimiento y métodos en el ámbito de la gestión pública, ha permitido incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, esto con el fin de alcanzar los objetivos de la gestión y a su vez hacer a la sociedad coparticipe y también corresponsable de las políticas públicas y sus resultados. Entre los avances que se destacan en la gestión pública se encuentran: la nueva gestión pública, nueva gobernanza, gobernanza inteligente, el gobierno abierto, la gestión pública inteligente, ciudades o regiones inteligentes, entre otros, producto de variaciones internas en ella misma.

(Boston, Martin, Pallot, & Walsh, 1996) explica que una nueva gestión debe estar enfocada en la eficiencia y ésta en las instituciones públicas, que deben adoptar los principios del mercado, ser competitiva y buscar la satisfacción de los ciudadanos.

Superado el positivismo lógico, se abre paso entonces una posición que reconoce un modelo dialéctico, un diálogo entre el sujeto y el objeto o fenómeno en estudio, que permite una mirada más amplia y una metodología innovadora, desde un enfoque sistémico.

La nueva gestión pública tiene como inspiración poder superar las debilidades que históricamente se han asociado al desempeño deficiente, con el objetivo de alcanzar niveles de satisfacción y transparencia para los ciudadanos. (Schröder, 2006) afirma:

En resumidas cuentas la nueva gestión pública posee las siguientes características: a) dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios, b) enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas, c) separación de la dirección estratégica (¿qué?) de la dirección operativa (¿cómo?), d) un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales, e) impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado). (p.7)

Tomar todas estas medidas conducentes al desarrollo de una nueva gestión pública depende, por un lado, del establecimiento de responsabilidades claras para cada nivel de gobierno e internamente para cada dirección - en lo operativo y lo estratégico -, y por el otro, de la descentralización de los recursos financieros para poder ejecutar sus decisiones sin depender de un presupuesto central que en cualquier momento puede verse disminuido o incluso suspendido.

La nueva gestión pública, desarrolla propuestas valorativas que determinan la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales –debido a su condición técnica y neutral–; el hecho de que las reglas

y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea (Chica Vélez, 2011).

Otro de los conceptos novedosos incorporados en la gestión pública es el de la gobernanza⁴, entendida como una nueva forma de relación de la función del gobierno con los demás actores de la sociedad, desde una mirada amplia, con la participación de actores globales y socialmente compleja, donde la ciudadanía apuesta a que cada día se alcance mayor descentralización de la gestión.

Una característica que comparten los conceptos, métodos o tecnologías de la política pública y de la nueva gestión pública es que han sido entendidos o practicados a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza (Aguilar, 2007, p.23). (Jessop, 1998) señala que la gobernanza puede referirse a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes, entre ellos: 1) la anarquía del intercambio, concebida como las relaciones de mercado que tiene gran incidencia en la política y toda la sociedad; 2) la jerarquía organizacional, referida a las estructuras de poder que existen en las organizaciones, tanto económicas como políticas; y 3) la "heterarquía" autoorganizada, como forma de organización social basada en la autogestión y la colaboración horizontal que puede ser entre grupos o individuos.

Se debe señalar, que la gobernanza de la sociedad ha tomado varias formas durante la historia social, con institucionalizaciones que han alcanzado la forma de un específico régimen político, que se han establecido a partir de las relaciones que existen entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, relaciones que aparecen y se estabilizan según la estructura,

⁴ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las características de una "buena gobernanza" son las siguientes: respeto pleno de los derechos humanos, Estado de Derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

funcionamiento y desarrollo de una sociedad específica. Se habla así de gobernanza nueva y vieja, moderna o tradicional, de gobierno o de cogobierno (o autogobierno) jerárquica o relacional, etc. (Aguilar Villanueva, 2014, p. 16).

Sin embargo, la exigencia de autonomía por parte del ciudadano hace que la heterarquía, se imponga sobre las otras, pues el deseo de vivir en una sociedad con armonía y donde sus necesidades reales sean consideradas en el momento de la toma de decisiones sobre políticas públicas, impulsa a los gobernantes en los Estados democráticos a intentar desarrollar nuevas formas de gestión basada en la confianza y la cooperación entre actores de la sociedad.

Presionados por esa demanda ciudadana, muchos Estados han centrado su esfuerzo en el principio de transparencia y éste se erige como valor rector, no solo en los distintos ámbitos de la gestión pública sino en la vida política del país; esta situación conlleva a que desde la gestión se asuman los principios de lo que los estudiosos llaman gobierno abierto, término acuñado inicialmente en los años 70 que implica la exposición de los asuntos públicos al ciudadano.

El *gobierno abierto* se sustenta sobre tres pilares fundamentales: transparencia, participación y colaboración, se trata de: “a) crear espacios de contacto directo con la ciudadanía mediante internet y otros medios; b) ofrecer datos públicos de primera mano y; c) promover la coproducción de valor público, social y económico, mediante la colaboración de los diversos sectores de la sociedad en la propia prestación de servicios valiosos y/o generación de nuevas aplicaciones, innovaciones o productos socialmente deseables (Ramírez-Alujas, 2018, p. 113-114).

Propone la participación efectiva de la ciudadanía y hacer pública toda la información necesaria para involucrarse de manera directa en la elaboración de políticas públicas ajustadas a sus necesidades reales. Asimismo, propone un cambio cultural donde la gestión de la cosa pública debe ser observada desde la corresponsabilidad entre los actores. En buena medida, la tecnología

contribuye a alcanzar estos fines. La limitación más importante que presenta este modelo de gestión es la voluntad política de los líderes del gobierno para entregar información útil y verificable y, la confianza que la sociedad civil deposita en ellos.

En este contexto, la incorporación de la tecnología en la gestión pública ofrece un sin número de oportunidades para fortalecer el vínculo entre el ciudadano y el Estado, permitiendo la necesaria eficiencia y transparencia que redunden en mejoras en la calidad de los servicios en atención a las demandas individuales y colectivas.

El uso de datos masivos en la gestión pública, abre las puertas a la gobernanza inteligente, el manejo de herramientas tecnológicas contribuye a tomar mejores decisiones de políticas públicas basadas en información de calidad; al tiempo de apoyar la transparencia, integridad y la eficacia en los procesos. Sin embargo, su uso exige garantizar la seguridad de la información que se transmite bidireccionalmente, y contar con sistemas adecuados para gestionarla (Cerrillo-Martínez, 2018).

La gestión pública debe ser vista como un proceso en constante evolución que depende de la iniciativa y habilidad de los gobiernos para generar las condiciones que faciliten el desarrollo social, político y económico de sus ciudadanos. Esto implica adoptar una visión moderna en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas sensibles a los cambios del entorno, que promuevan una mayor participación ciudadana y garantice la eficiencia en los procesos administrativos. El uso de la tecnología puede ser una herramienta clave para lograr estos objetivos.

Sección IV: Corrientes de gestión pública y el Enfoque de Capacidades de Nussbaum

En esta sección se revisa la gestión pública desde el enfoque de capacidades, reflexionando sobre su fortalecimiento con base en los planteamientos que presenta Nussbaum al proponer crear capacidades para alcanzar el desarrollo humano. Asimismo, se consideran una serie de trabajos previos de distintos autores, donde ambos temas -gestión y capacidades- se conjugan y realimentan.

La gestión pública ha vivido procesos transformadores desde las primeras corrientes empiristas que como señala Bedoya Riveros (2014), desde “recetas” sobre cómo dirigir mejor las organizaciones de gobierno, donde la preocupación fundamental está en la formación de los gerentes públicos sin tomar en consideración el contexto en el cual se desarrolla la actividad del funcionario, hasta la corriente pragmática descrita por Emilio Albi (1997), quien afirma que la gestión pública se sustenta en la filosofía del racionalismo económico y más propiamente de carácter instrumental, explicando que la racionalidad económica es el logro eficiente y efectivo de un objetivo, es decir se desea la mayor productividad al menor costo, lo que no debe suponer disminución de la calidad de servicio.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2022):

La gestión pública para el desarrollo implica: planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo.

La gestión pública es un espacio complejo donde se produce un sin número de relaciones humanas y operacionales que resulta difícil de explicar desde un paradigma positivista, sus diversos objetivos, niveles y ámbitos de acción hacen necesario que sea analizada desde una visión holística para acercarse lo más posible a su alta complejidad.

El enfoque de capacidades propuesto por Martha Nussbaum (2012) no se distancia de los fines de efectividad, eficiencia y transparencia propuestos por la corriente de racionalidad económica, pero plantea que estos objetivos deben ejecutarse desde la perspectiva del desarrollo

de capacidades en cada persona, que parte de lo individual a lo social, y a su vez el enfoque plantea un conjunto de dimensiones mediante las cuales se puede observar la calidad de vida y el bienestar social, teniendo presentes las injusticias y desigualdades sociales existentes y la incidencia del Estado para corregirlas mediante el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia este fin.

Nussbaum presenta una perspectiva sobre el bienestar social y la calidad de vida de los individuos, insistiendo en que los mismos no solo pueden ser medidos por el nivel de productividad e ingreso económico de los ciudadanos, sino a partir de lo que cada persona es capaz de ser y hacer con su propia existencia.

El entorno ofrece oportunidades de distinta naturaleza a los individuos y estos podrán hacer el mejor uso de ellas conforme a sus intereses y a las capacidades que posean. Contar con una gestión pública que se desarrolle con el fin de impulsar esas capacidades individuales (internas y combinadas), haciendo uso de la tecnología como elemento articulador, constituye un gran aporte para que cada persona obtenga lo mejor para sí y para la comunidad en su conjunto.

La persistente inconformidad respecto a los resultados de la gestión pública, la recurrente queja sobre la eficiencia y transparencia de los gobiernos en los diferentes niveles y de sus líderes, expone la necesidad de abordar este tema con una mirada más amplia, como la planteada por Nussbaum en su teoría, cuyo elemento central es la libertad y la generación de capacidades combinadas en búsqueda del mejor funcionamiento de cada individuo, entendiéndolo como un ser único con necesidades específicas. El uso de la tecnología, en ese proceso y bajo esta perspectiva, puede significar una herramienta poderosa para lograr el objetivo y fortalecer la confianza hacia el Estado y sus entes de gobierno.

Una gestión pública desde la perspectiva de las capacidades propuesta por Nussbaum, tiene en cuenta la diversidad de contextos y la participación y atención a todas las personas, mediante políticas diseñadas para fortalecer la efectividad institucional, cumpliendo con la responsabilidad

de favorecer la provisión de servicios básicos de calidad y un entorno de oportunidades donde cada ciudadano desarrolle sus habilidades y potencialidades. La acción pública debe por ende contar con una amplia participación de los ciudadanos que fortalezca la responsabilidad social y la confianza entre el Estado y la ciudadanía.

Para comprender este enfoque desde la gestión pública, se presentan a continuación algunos trabajos en áreas específicas en los que se ha implementado: en ámbitos de gobierno, en programas compensatorios y en mediciones de bienestar sustentable. En cada una de ellas se desarrolla en forma de síntesis la visión de diversos autores identificando el objetivo de sus trabajos, así como también los elementos y aportes más destacados de ellos.

Aplicación del enfoque de capacidades en espacios del Estado como organización

Meléndez, R. (2021), abona en esta línea de investigación con su estudio sobre “Los gobiernos locales de Costa Rica, el comportamiento organizacional y el enfoque de las capacidades del desarrollo humano”

Este estudio parte de la premisa de que un cambio del comportamiento organizacional en los gobiernos locales costarricenses es relevante para mejorar el desempeño institucional, dado que la flexibilidad y la proactividad del talento humano, son fundamentales para gestionar la organización en un entorno dinámico, de alta participación y un significativo grado de autonomía de los trabajadores, que además fortalezca los vínculos de cooperación entre los mismos.

El autor afirma que las políticas públicas que los gobiernos locales pueden implementar para combatir la pobreza o cualquier otro problema social desde el enfoque de las capacidades, se deben concentrar en acciones que eliminen la falta de libertades y oportunidades de los individuos y de la sociedad; así como también que los funcionarios públicos deben internalizar una visión amplia alrededor del diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo local con

aspiraciones a corto plazo, pero que también proyecten resultados en el largo plazo. La capacitación de los funcionarios es otro elemento que se destaca en este trabajo, con criterios amplios de participación, cooperación y confianza, tanto a nivel interno, como externo de la organización; asumir el desarrollo y la gestión desde una dimensión que rompa con el tradicional esquema jerárquico, y se apoye en un esquema horizontal y flexible, con sentido participativo, donde se promuevan las libertades y las oportunidades de elección de las personas.

Para concluir Meléndez, plantea que desde el poder ejecutivo y legislativo de los gobiernos locales se promuevan sistemas organizativos y administrativos impulsores de nuevas relaciones y ambiente laboral, así como también esquemas de participación que provean a los funcionarios públicos de algún grado de autonomía en el desarrollo de las tareas propias del quehacer gubernamental.

Espinoza & Álvarez (2020), presentan un trabajo sobre "Enfoque de las Capacidades de Nussbaum y su aplicación en la gestión pública"; enfocando la teoría de las capacidades desarrollada por Martha Nussbaum en la gestión pública.

En este artículo, los autores hacen una revisión de la teoría de las capacidades, basándose en que el bienestar humano no puede ser medido solo con indicadores económicos sino por las capacidades de las personas para alcanzar sus objetivos de vida, que puedan considerarla buena; en consecuencia, plantea que los gobiernos deben centrarse en crear las condiciones necesarias para que los individuos puedan desarrollar estas capacidades, tomando en consideración las diferencias culturales y sociales existentes en cada uno de ellos.

Asimismo, en el estudio brindan algunas herramientas que pudieran servir para medir estas capacidades tales como: 1) Índice de Desarrollo Humano, 2) Índices de pobreza multidimensional, en salud, educación, vivienda, acceso a servicios básicos, entre otros, 3) Capacidad de funcionamiento de las personas para realizar las actividades diarias, 4) Capacidad de agencia,

capacidad de las personas para tomar decisiones en su vida, 5) Calidad de vida, salud, trabajo, relaciones sociales, entre otros, 6) Niveles de satisfacción de las personas con su vida. En resumen, este trabajo destaca la importancia de observar y evaluar la gestión pública desde un enfoque centrado en las capacidades de las personas.

El artículo “La gestión de capacidades en la administración pública desde el enfoque de Nussbaum”, es un trabajo de García & García (2018), en el que se hace una propuesta para implementar en la gestión pública el enfoque de capacidades de Nussbaum.

Los autores argumentan que el desarrollo de una gestión desde el enfoque de capacidades, permiten mejorar la calidad de los servicios para el ciudadano y por consiguiente su calidad de vida. Para ello, plantean: 1) Programas de formación para los funcionarios públicos como para los ciudadanos en general, orientados a la promoción de capacidades fundamentales; 2) Incentivos a la innovación, motivando la creatividad en el diseño de servicios públicos; 3) Mecanismos de participación ciudadana novedosos, que tomen en cuenta las necesidades de la población; 4) Evaluación del impacto de las políticas públicas desde el enfoque de capacidades; 5) Cooperación entre entidades públicas y privadas para impulsar buenos servicios.

Por lo anterior, los autores concluyen destacando la necesidad de un cambio de cultura organizacional, donde se estimule los valores de colaboración, el trabajo en equipo, transparencia y la necesaria participación ciudadana.

Pino, M. y Ponce, J. (2017), exploran en su trabajo "El enfoque de capacidades de Nussbaum y su aplicación en la gestión pública local", su aplicación en el ámbito más cercano al ciudadano, haciendo énfasis en que las capacidades deben ser entendidas como las oportunidades reales que tienen las personas para elegir y actuar conforme a sus intereses y deseos.

Los autores presentan una metodología para la aplicación del enfoque de capacidades en la gestión pública local, centrada en tres ejes fundamentales: 1) Identificación de capacidades que son

relevantes para la sociedad, proponen realizar encuestas en el territorio en estudio; 2) Evaluación del grado de satisfacción de las capacidades, evaluado también mediante encuestas o, a través de entrevistas a los ciudadanos sobre el disfrute de sus libertades y el ejercicio pleno de sus derechos; 3) Implementación de políticas públicas enfocadas en el desarrollo de capacidades. En el diseño de estas políticas se debe contar con la participación activa de la población. En este trabajo, como en los anteriores, se destaca la importancia del enfoque de capacidades de Nussbaum en la gestión pública para alcanzar el desarrollo humano en el ámbito local.

El enfoque de capacidades en los programas compensatorios

Este enfoque puede ser aplicado también como herramienta para evaluar programas compensatorios o políticas públicas directamente. En este sentido, Barbosa, K. y Rodríguez, N. (2017), desarrollaron una investigación titulada: *Privación de las capacidades, una mirada desde el índice de pobreza multidimensional de Bogotá - caso Usme.*

El propósito del trabajo, según los autores, es estudiar cómo desde el enfoque de capacidades se puede comprender que algunas elecciones realizadas por los individuos, pueden impedirles alcanzar diversas capacidades, en especial, ante un entorno no favorable que los empuja hacia la pobreza en sus múltiples dimensiones.

El planteamiento de Nussbaum, afirman Barbosa y Rodríguez (2017), insiste en la importancia de la actuación del Estado en el desarrollo de las políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de los individuos; mencionando como ejes centrales de su teoría: la dignidad humana, un nivel de umbral y el liberalismo político.

Los autores analizan, una por una, la lista de las 10 capacidades propuestas por Nussbaum en la localidad de Usme, a través de las preguntas de la encuesta multipropósito (EM), tanto para los hogares en condición de pobreza (EP) como para aquellos sin condición de pobreza (SP). Hecho

el análisis los autores advierten que existen factores propios (inherentes a los alcances del individuo por sus propios medios) y externos (elementos del entorno), que pueden ser posibles causas de las privaciones de los individuos.

Para concluir, Barbosa *et. al.*, 2017, afirman que, en la localidad de Usme, se evidencian capacidades para sentir, imaginar y pensar, tener emociones, contar con una razón práctica, y afiliación; sin embargo, capacidades como: vida, salud corporal, integridad corporal, juego y control sobre el propio entorno, aunque en la mayoría de los hogares está presente, en algunos otros no se logra ver con suficiente claridad a partir de las respuestas dadas en la encuesta multipropósito.

Un segundo trabajo a destacar, es el realizado por Sánchez, T.; Ofir, L.; Trujillo, M. y Pérez, T. (2016) titulado "Las políticas públicas de orden nacional y distrital de primera infancia, una mirada desde el enfoque de capacidades".

Se trata de un estudio para evaluar las capacidades que se han producido en los niños y niñas con la implementación de esta política pública tomando como foco de estudio las tres modalidades de educación inicial que se encuentran presentes en la localidad de San Cristóbal, Bogotá, Colombia.

Luego de la revisión bibliográfica y del trabajo de campo, los autores evidenciaron que la política desarrollada para este sector de primera infancia, está estructurada implícitamente conforme al enfoque de desarrollo humano y capacidades. La política "De cero a siempre", por ejemplo, afirma. entiende a los niños y niñas como seres humanos singulares, sociales y capaces de desarrollar su identidad propia.

Dado los resultados obtenidos y desde la comprensión sobre cómo ha contribuido la aplicación de políticas públicas desde este enfoque en la generación de capacidades en los niños y niñas, los autores realizan una serie de consideraciones, a saber: a) que la política pública nacional al ser referente para los territorios, desarrolle de manera más explícita el enfoque de desarrollo

humano y capacidades que se observa en ella; b) revisar y coordinar la implementación de la política pública en las tres modalidades, al observarse que presentan diferencias sustanciales, que conllevan a la privación del ejercicio de las capacidades en parte de la población infantil atendida; c) desarrollar un sistema de seguimiento al proceso de desarrollo de los niños que a su vez permita la evaluación de la política pública.

En las conclusiones, los autores hacen referencia al fortalecimiento de la relación entre padres/madres y las instituciones educativas, instándolos a ser críticos y partícipes del desarrollo integral de sus hijos/as, así como también, recomiendan la capacitación de todos los agentes educativos, las garantías laborales que motiven su trabajo y la infraestructura física y tecnológica necesaria para realizar su labor. Afirman, que se deben diseñar e implementar políticas públicas de largo plazo, que estén dirigidas a potenciar el desarrollo de los niños y niñas, y que estas políticas deben considerar la situación económica, política y social del país, sin que ello implique mermar la calidad de la educación que reciben los infantes de Bogotá.

Las políticas del sector educativo también han sido evaluadas desde el enfoque de capacidades, entre estos trabajos se encuentra el de (Arnedo & Bedoya, 2020) titulado “Educación en Cartagena, Colombia. Una mirada desde el desarrollo humano y enfoque de capacidades”.

Los autores presentan una reflexión sobre la gestión de la política educativa de Cartagena destacando vulnerabilidad social existente, a partir de los referentes conceptuales del desarrollo humano y el enfoque de capacidades desde lo planteado por Amartya Sen y Martha Nussbaum; relacionándolo con el concepto de educación que sustenta Hannah Arendt.

Explican, Arnedo y Bedoya que pese a la vulnerabilidad social en que se desarrolla el proceso de educación en Cartagena, éste es uno de los factores más influyentes en la construcción de las identidades culturales, así como también, en el desarrollo y crecimiento de la ciudad. La aplicación del enfoque de capacidades a la educación, afirman, pone de manifiesto la dimensión

ética de todo su planteamiento: la función asignada a la misma es distinta y más importante que en otras teorías del desarrollo (incluso que en la teoría del capital humano), este enfoque no está limitado a objetivos económicos sino a las libertades fundamentales.

Arnedo y Bedoya., afirman que Cartagena es una ciudad con una de las poblaciones con mayor desigualdad social y la pobreza, quedando también al descubierto un elevado nivel de corrupción y clientelismo político, que deteriora el desempeño educativo y ocasiona muchos otros problemas a la sociedad.

Los autores concluyen en su estudio, que la teoría de las capacidades expuesta por Sen y Nussbaum permite afrontar los temas de desigualdad social a partir del concepto de libertad, visibilizando al individuo como un ser capaz para elegir sus propios proyectos de vida.

Sentencian, que esto es posible desde una educación para la libertad en el sentido expuesto por Arendt y una educación humanizante, que favorezca la capacidad de autodeterminación articulada con la capacidad de imaginar al otro desde la perspectiva de Martha Nussbaum.

El enfoque de capacidades como teoría base para medir bienestar social

El trabajo de Ruiz, N (2011) titulado “La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo”, evalúa la pertinencia del uso de un enfoque normativo para medir la vulnerabilidad social en la que los autores parten de una crítica a la noción de resiliencia en estos estudios y proponen una alternativa teórico metodológica para este objetivo.

El autor señala los diversos debates que se están dando en torno a la definición de bienestar debido a la relatividad de los parámetros con que se mide; la discusión se desarrolla entre dos perspectivas: el bienestar lo define cada individuo conforme a sus preferencias y sentimientos subjetivos, o, se pueden proponer parámetros comunes que puedan ser compartido por todos, y es ahí donde afirma que una nueva metodología para medir la vulnerabilidad social, requiere de un

parámetro general normativo que sirva como punto de comparación para determinar el tipo e intensidad de la vulnerabilidad, a este parámetro se le llama umbral.

Luego de una revisión teórica Ruiz, plantea que, para establecer un umbral adecuado, “se requieren dos tareas básicas: a) el referente ético desde el cual se define la satisfacción/pérdida (que diferencia la mera supervivencia/pobreza, del bienestar) y, b) definir las características de los satisfactores en cada uno de los contextos históricos, sociales y geográficos específicos” (p.69).

Para concluir, Ruiz afirma que la resiliencia no constituye un objetivo para alcanzar el desarrollo social, salvo que incorpore un contenido normativo específico. Las capacidades individuales y/o colectivas, sirven para mitigar amenazas y responder rápidamente; sin embargo, resultan insuficientes para comprender, definir y medir la vulnerabilidad social.

En esta línea de estudio, se destaca la obra realizada por Perdomo, J.; Phélan, M. y Levy, S. (2021) titulado “El bienestar sustentable. Una forma de hacer vida, una forma de hacer política”.

En este trabajo los autores desarrollan un índice para medir el bienestar en una nación, a partir de las capacidades centrales expuestas por Martha Nussbaum en su teoría: crear capacidades.

El estudio parte de las 10 capacidades centrales que, de acuerdo con Nussbaum, deben poder ser alcanzadas por todas las personas de una sociedad y, es tarea de los gobiernos impulsarlas; desde este punto y luego de la revisión teórica y de observar diversos índices regionales y mundiales para comprender las dimensiones del bienestar sostenible, se generan 4 *macrodimensiones* de las capacidades centrales, en las que luego se fueron estudiando cada una de ellas conforme a las variables que identificaron para explicarlas.

Los autores logran desarrollar en el estudio un índice para medir el bienestar sustentable de una determinada nación para lo cual se apoyan en el *método de análisis de correspondencias múltiple*; presentan cuadros comparativos de las capacidades centrales para los países de Centro y Suramérica, así como también, un cuadro que combina todas estas dimensiones y aporta el nivel

de bienestar sustentable con que cuentan. Se encontraron limitaciones del estudio por la ausencia de datos actualizados de ciertas variables o la inexistencia de información en algunas de ellas.

Afirman los autores que la medición del bienestar sustentable es muy útil para el diseño de las políticas sociales en los distintos países, que es importante promoverlo y llamar la atención sobre él; Latinoamérica es un espacio relevante para ello. Para concluir, señalan que el éxito de la aplicación de este enfoque pasa por luchar contra las culturas y estructuras políticas existentes.

Recomiendan que se siga estudiando este tema que también sirve para generar conciencia, motivar acciones, responsabilidades, y generar oportunidades para los individuos, los gobiernos y las instituciones nacionales e internacionales.

En la revisión bibliográfica realizada sobre la aplicabilidad del enfoque de capacidades en los espacios de gestión pública encontramos trabajos realizados sobre grupos etarios, por ejemplo, la investigación realizada por Cruz, L. sobre “El enfoque en capacidades de la vejez, una concepción del bienestar humano solo parcialmente garantizada en Colombia”, en el que el autor realiza un análisis crítico de la aplicabilidad de las 10 capacidades propuestas Nussbaum para la vejez en Colombia.

Para lograr este objetivo Cruz, L. estudia las bases de estadísticas de la nación para las variables vinculadas con estas capacidades, los conceptos e informes sociales y económicos respecto a la calidad de vida de los adultos mayores y encuentra que representa el 13.6% del total de la población colombiana, que el 96% tiene coberturas en salud y solo el 25% se encuentra pensionado, el 40% de la población mayor sufre de depresión y el 50% de hipertensión arterial y diabetes.

Una vez realizada la evaluación de las 10 capacidades propuestas por Nussbaum, el estudio confirma que en Colombia se está cumpliendo parcialmente, pero que aún se requiere de mucho trabajo para alcanzarlas plenamente. Concluye el autor que es necesario un diseño de políticas económicas y sociales con el foco en estas capacidades para mejorar la vida de los adultos mayores

colombianos, que atienda a quienes aún no se encuentran pensionados, los ancianos que son abandonados cada año, la población adulta que sufre de depresión, hipertensión arterial y diabetes.

En la misma línea de aplicabilidad anterior, pero ahora enfocado en la infancia y su relación con una de las capacidades expuesta por Nussbaum, se desarrolla el trabajo de Corredor, S., Cotachira, R., y Comba, S. sobre “La capacidad del juego desde el enfoque de Martha Nussbaum en estudiantes de cuarto grado de primaria en el Colegio de La Salle” Bogotá-Colombia.

En el estudio se realizó una recolección de información mediante entrevistas a los docentes de los colegios La Salle, en la cual prácticamente todos coinciden en su importancia como herramienta de desarrollo cognitivo, de la personalidad de los niños, la creatividad, los valores y sus habilidades sociales. De igual forma, la revisión documental complementa y valida los resultados de las entrevistas. Este trabajo tiene como fin establecer unos lineamientos pedagógicos para promover la capacidad del juego desde la perspectiva de la teoría de las capacidades de Martha Nussbaum, en los estudiantes del grado cuarto de primaria del Colegio De La Salle.

En la investigación se realizó el mapa categorial, se realizó una meta-lectura del mismo, se identificó el sentido que los informantes dieron a los distintos conceptos, se cuestionó a los informantes sobre el por qué, pese a comprender la importancia del juego como capacidad fundamental, no lo incluyen dentro de sus prácticas pedagógicas, finalmente se hizo realimentación y se reflexionó sobre toda la información aportada por los docentes. La primera conclusión del estudio es la incipiente investigación que se ha desarrollado sobre la capacidad del juego en el ámbito educativo colombiano.

Los autores concluyen que el desarrollo de la capacidad del juego es útil para mejorar las habilidades sociales y cognitivas de los niños, de exploración, descripción, representación y clasificación; además de propiciar una mayor motivación en el estudiante. El juego debe ser considerado como una importante estrategia educativa y no sólo como una actividad lúdica.

La revisión documental realizada de los trabajos sobre aplicabilidad del enfoque de capacidades propuesto por Nussbaum en la gestión pública, nos lleva a constatar que la mayoría de estos trabajos están dirigidos a la evaluación o incidencia de este enfoque sobre programas o políticas públicas; sin embargo, en el terreno de organizacional su estudio ha sido incipiente, validando la pertinencia de esta investigación y de aquellas que se desprendan de ella.

El mayor aporte que ofrece el enfoque de capacidades de Nussbaum a la gestión pública, es concebir como objetivo el desarrollo de capacidades en cada persona y no sus funcionamientos, siendo estos últimos una decisión personal y libre del ciudadano. El enfoque de capacidades permite a la gestión asumir al individuo como un fin en sí mismo, y no, como medio para otros fines, sean estos del gobierno o de la misma sociedad.

Para finalizar, conviene destacar que la gestión pública a través de las nuevas tecnologías ha involucrado un cambio en la mirada tradicional de las organizaciones, acercándola más a organizaciones flexibles. Seguidamente se revisan sus implicaciones en lo que se define como gobierno electrónico o *e-gobierno*.

Sección IV: Gobierno electrónico como herramienta para la gestión pública desde el enfoque de capacidades

El gobierno electrónico (*e-gobierno*), fundamenta su aplicación en el objetivo de mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, optimizar y simplificar los procesos de soporte institucional facilitando la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana, admitiendo a los gobiernos agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar transacciones y/o actividades del sistema público (Naser & Gastón, 2011)

La realimentación mediante información confiable y verificable permite la generación de políticas públicas adecuadas, producto del análisis oportuno de los datos obtenidos, así como también, el mejor uso del recurso humano al servicio del sector público.

La gestión pública que adopta la modalidad de gobierno electrónico (e-gobierno), como mecanismo de interacción con la ciudadanía y de coordinación horizontal (interna o con otras dependencias) y vertical (con otros niveles de gobierno), debe contar con un equipo de funcionarios capacitados para hacer el mejor uso de esa tecnología, poder interpretar correctamente la información recibida y brindar atención oportuna a las demandas existentes.

Mejorar la forma en que Estado y la sociedad se relacionan; educar y mejorar la gestión de los servicios prestados a la ciudadanía en todas las áreas de competencia del Estado; disminuir la corrupción minimizando la discrecionalidad del funcionario, las “alcabalas” burocráticas; garantizar el derecho de acceso a la información pública sin discriminación de forma oportuna, clara y ordenada sin costos significativos y sin límites (salvo información clasificada que en un lapso de tiempo debe hacerse pública igualmente); Manejo eficiente del espacio físico al hacer uso del espacio virtual; dar respuesta oportuna al usuario acelerando los trámites, amplían las oportunidades y capacidad de elección de los ciudadanos.

Cumplir con estos objetivos exige que los gobiernos inviertan los recursos necesarios que permitan su efectiva aplicación, en caso contrario, solo generarán retrasos y obstáculos innecesarios, que facilitará la aparición de intermediarios y aumenten los costos en las interacciones del ciudadano con el Estado.

La sociedad no es homogénea, y esto aumenta la dificultad para responder ante las demandas ciudadanas, la tecnología ayuda a dar respuesta eficiente a estas demandas y para ello se han desarrollado una serie de sistemas y aplicaciones que los gobiernos ponen al servicio de los ciudadanos. Para evaluar la eficiencia y el alcance del gobierno electrónico, el Comité de

Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África, propuso siete temas que explican Naser & Gastón (2011):

1. Gestión del sector público (e-administración): fácil acceso, automatización de operaciones internas y minimización de oportunidades para la corrupción.
2. Entrega de los servicios públicos (servicios electrónicos y e-ciudadanos): operaciones electrónicas entre gobierno-ciudadanos, gobierno-gobierno y gobierno-empresas, para facilitar la interacción y coordinación entre niveles de gobierno y de éste con la ciudadanía y el sector empresarial.
3. Desarrollo del sector privado (Transacciones electrónicas): soporte en línea, ventanilla única para los inversores, contratación pública electrónica e-procurement, entre otros.
4. Reformas legales y judiciales (e-justicia): digitalización de expedientes de justicia, acceso en línea a los registros de la justicia y el desarrollo de bases de datos sobre las actuaciones judiciales.
5. Políticas, marcos legales y normativos (indicadores sobre los sistemas legales): regulación y marcos jurídicos que faciliten la gestión pública y la prestación de servicios.
6. Fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos (modernización de los Parlamentos y el voto electrónico e-voting): acceso a toda la información del parlamento, bases de datos legislativas y bibliotecas, así como también, aplicar instrumentos de interacción con los ciudadanos a través del uso de la web o mediante recursos como el e-mail y otros.
7. Fortalecimiento de las autoridades locales: Se refiere a la participación de la comunidad en línea, la descentralización de los servicios electrónicos y la interacción con el gobierno central para diligencias como: licencias, certificados de diferentes tipos y categorías, el pago de impuestos, registros de tierras, etc.

Si bien, el gobierno electrónico es una herramienta que ha mostrado eficiencia para el logro de servicios de calidad y transparencia en la gestión pública, cuestión que redundará en el fortalecimiento de la relación Estado - sociedad y fortalece la democracia, también posee limitaciones respecto a su verdadero alcance y requisitos para su efectiva aplicación, como se explica seguidamente.

Puede afirmarse que la alfabetización digital, la disponibilidad de servicios tales como: electricidad e internet, el equipamiento tecnológico adecuado y contar con un personal bien capacitado permite no solo el manejo de las distintas plataformas sino el procesamiento efectivo de la información aportada por la ciudadanía a través de ellas, son requerimientos indispensables para la correcta aplicación del gobierno electrónico.

Es imprescindible tener presente que la utilización de la tecnología en la gestión pública también conlleva a redimensionar las estructuras administrativas del propio gobierno, haciéndolas más flexibles y vanguardistas al momento de atender las demandas ciudadanas.

Este proceso de transformación digital experimentado por la gestión pública mediante la incorporación de la tecnología dando paso al gobierno electrónico, se ha visto acelerado con la llegada de la pandemia del COVID 19 y ha adquirido mayor relevancia como mecanismo de interacción con la ciudadanía, a través de las distintas herramientas disponibles para asumir nuevos desafíos de la sociedad

Ante lo expuesto anteriormente, es claro que la confianza es el elemento clave para el éxito del gobierno electrónico, su ausencia representa un obstáculo insalvable para el logro de los objetivos.

La confianza de un hombre en otro posee un valor moral tan alto como la debida correspondencia a dicha confianza; y acaso más meritorio aún, porque la confianza que se nos otorga, contiene un prejuicio casi constrictivo, y para defraudarla es preciso ser

positivamente malo. La confianza se regala; no puede solicitarse en la misma medida en que puede exigirse que se corresponda a ella, una vez otorgada (Simmel, 1986).

El gobierno electrónico no es eficiente cuando la ausencia de confianza genera conflicto entre el sector público y el sector privado, por ejemplo, respecto al manejo de la información personal. Los ciudadanos, las empresas y las ONG podrían estar dispuestos a aliarse con el gobierno en la mayoría de los objetivos gubernamentales, siempre que estos vayan en función de fomentar las libertades individuales y el beneficio de la sociedad. Sin embargo, cuando ese objetivo genera dudas en la ciudadanía sobre sus fines y usos políticos, asociándolo a control social, es improbable que se alcancen los resultados deseados, porque dependen en su totalidad de la cantidad y la calidad de la información que procesa.

El gobierno busca obtener la mayor cantidad de información posible sobre las personas para su existencia política y toma de decisiones, pero existe el temor de que esta información pueda ser utilizada para control político. Esto muestra la importancia de objetivos cognitivos y además los coloca en el centro de una posible confrontación. Existen Estados que han logrado superar estas limitaciones alcanzando resultados positivos, uno de ellos se muestra a continuación.

El ciudadano es el dueño y administrador de su información, y la ofrece a los entes públicos u otros según considera pertinente. Caso Estonia.

Estonia es un país de Europa del Norte, cuenta con una población de 1,3 millones de personas, posee condiciones climáticas complejas la mayor parte del año y, en la actualidad es considerado el país más digitalizado del mundo ofreciendo el 99% de sus servicios públicos de manera online.

Anett Numa del e-Estonia Briefing Centre compartió en una entrevista realizada por Laura Cerdeira, 2020) para Forbes (20 septiembre 2020) que:

Desde que recuperó su independencia, el mayor desafío fue comenzar a construir un estado funcional desde cero, sin disponer de muchos recursos. Nos dimos cuenta, ya en la década de los noventa, de que la burocracia no funciona y que para resolver los problemas que teníamos necesitábamos crear una sociedad democrática transparente, donde la confianza y la eficiencia son claves. Por tanto, elegimos el camino de la digitalización. Hoy, el 99% de nuestros servicios públicos son accesibles en línea: están centrados en los ciudadanos, son fáciles de usar y, lo más importante, también son seguros.

Asumir este plan estratégico de desarrollo, exigió al país enfrentar grandes retos, comenzando por el proceso de alfabetización digital que debía realizarse, por lo que decidieron trabajar con proyectos a corto, mediano y largo plazo, que incluía la educación tecnológica desde las escuelas, para asegurar ampliar las capacidades de sus ciudadanos en este sentido. Esto requirió de importantes inversiones en infraestructura y conexión a internet.

Con base en lo anterior, Estonia aprueba la Ley de Telecomunicaciones y declara el acceso a internet como derecho universal; asimismo, desarrolla una plataforma única de datos para todo el país donde se encuentra la información de cada ciudadano, y es solo él, a través de su firma digital y su tarjeta electrónica quien puede compartir su información con actores del sector público o privado, según lo considere necesario. La información se encuentra seccionada, por tanto, quien recibe la autorización del dueño puede acceder solo a lo que este desea compartir.

Este proceso fue posible gracias a que se asumió a cada persona como fin y como medio del desarrollo, en un estado democrático, moderno, eficiente y transparente, donde se respeta la libertad, la propiedad, se prioriza la seguridad de la información y es una sociedad abierta al mundo.

Es mucho lo queda por hacer desde el gobierno electrónico para dar respuesta a los objetivos de eficiencia y transparencia en la gestión pública, más aún desde el enfoque de capacidades, está

demostrado con hechos concretos en distintas naciones del mundo, que esta herramienta amplía la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas y aumenta sus capacidades a través de servicios de calidad que generan oportunidades para su desarrollo individual. Lo anterior, legitima la gestión de gobierno y eleva los niveles de confianza en su desempeño.

Ahora bien, es necesario discutir si este modelo de gestión, a través del uso de la tecnología, ofrece los mismos resultados independientemente del país en que se implemente. Para ello, se hace revisión de otro caso de estudio: Venezuela.

El Estado como dueño y administrador de la información proveniente de uso de gobierno electrónico, ¿mecanismo de control ciudadano? Caso Venezuela.

La incorporación de las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) permite a los gobiernos mejorar su gestión para atender las exigencias ciudadanas. En este sentido, Venezuela para el 2020, fue calificada con un nivel de desarrollo de Gobierno Electrónico “Alto”, según el índice de Desarrollo del E-Gobierno de las Naciones Unidas.

Arcila (2010) expone entre los objetivos del gobierno electrónico en Venezuela, los siguientes: a) aumento de la capacidad de gobierno, b) propiciar la contraloría social e instaurar la corresponsalía en la relación entre el ciudadano y el Estado, c) sistematizar las tramitaciones públicas, d) reducir los gastos operativos, e) establecer un modelo de arquitectura más horizontal, empírico y endógeno, f) brindar acceso a la información gubernamental, g) impulsar la responsabilidad y transparencia en los procesos de la administración pública, h) ser un país integrado, eficiente y competitivo, que garantice a todos los ciudadanos el acceso democrático a

los beneficios y oportunidades dadas por la sociedad de la información, las comunicaciones y las tecnologías.

El marco institucional con que cuenta el país para la implementación del gobierno electrónico es robusto, entre los distintos instrumentos legales se cuentan: la Ley de Infogobierno⁵, la Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos⁶, la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación⁷ y la Ley Especial sobre Delitos Informáticos⁸; el análisis de éstos deja en evidencia que el basamento legal venezolano vigente es propicio para el desarrollo de gobiernos electrónicos, ya que, es avanzado, integral y acentuado en lo social. (Nava & Reyes, 2018)

Sin embargo, estos instrumentos normativos han sido objeto de diversas modificaciones, lo que en algunas oportunidades ha originado desacuerdo en la ciudadanía; uno de éstos fue el presentado por la organización Espacio Público (2022) ante la última reforma sobre la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, señalando que, el cambio regulatorio que se presentó con esta ley trajo modificaciones sustantivas que son importantes para conocer las pretensiones que configuran la finalidad e intención del Estado para inmiscuirse en el espacio privado de las personas, como es el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad académica en el área de investigación (consultada el día 1 de marzo de 2023)

⁵ Esta Ley tiene por objeto establecer los principios, bases y lineamientos que rigen el uso de las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular, para mejorar la gestión pública y los servicios que se prestan a las personas; impulsando la transparencia del sector público; la participación y el ejercicio pleno del derecho de soberanía; así como, promover el desarrollo de las tecnologías de información libres en el Estado; garantizar la independencia tecnológica; la apropiación social del conocimiento; así como la seguridad y defensa de la Nación

⁶ El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley tiene por objeto establecer las bases y principios que regirá el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, con el fin de garantizar la implementación de un estándar de interoperabilidad.

⁷ La presente Ley tiene por objeto dirigir la generación de una ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones, con base en el ejercicio pleno de la soberanía nacional, la democracia participativa y protagónica, la justicia y la igualdad social, el respeto al ambiente y la diversidad cultural, mediante la aplicación de conocimientos populares y académicos.

⁸ La presente Ley tiene por objeto proteger los bienes jurídicos de aquellas conductas delictivas cometidas por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

En el ámbito operativo, la implementación de las distintas herramientas tecnológicas en la gestión pública venezolana también ha presentado dificultades de forma y fondo para alcanzar los fines virtuosos del *e-gobierno*; los resultados de las entrevistas realizadas a representantes de organizaciones no gubernamentales y funcionarios de diversos niveles de gobierno en Venezuela⁹ muestran al menos tres aspectos a revisar:

- a) Estratégicos: poca inversión en diseño de programas informáticos de fácil comprensión, intuitivos, seguros y veloces; transparencia y confiabilidad de la información; capacitación para el manejo de las TIC tanto del funcionario como de los ciudadanos.
- b) Conceptuales: incorporación de elementos ideológicos; utilización de las TIC como medio propagandístico sin la responsabilidad y la ética debida; alta rotación del personal—disminución, casi desaparición del funcionario de carrera administrativa—; el uso de la información personal y/o empresarial, para la discriminación y el control de los de los ciudadanos limitando así sus derechos.
- c) Operativos: ausencia de indicadores de gestión pública; no mantenimiento de las TIC; mala calidad de los servicios públicos como la electricidad e internet; y, por último, la distracción de los funcionarios al manejar las TIC como una herramienta para uso personal (chats, juegos, Twitter, Facebook, etc.).

La organización no gubernamental Transparencia Venezuela (2021), en su trabajo “Un gobierno abierto para Venezuela”, señala los enormes retos que se le presentan al país en materia de gobierno electrónico, a partir de la evaluación de portales Web vinculados a la prestación de 9 servicios públicos, presentada la siguiente tabla.

⁹ Trabajo presentado por Martha Hernández, en el seminario “Nuevos Enfoques en la Relación Trabajador-Organizacional”, donde se aplicaron en más de 30 entrevistas semi estructuradas. Monografía inédita

Tabla 2. Índices de la evaluación por categoría y servicio de Venezuela

Servicios de Venezuela	Salud	Agua	Electricidad	Cartográfico	Telecomunicaciones	Demográfico	Proceso	Registro De	Identificación	Total VMP= 1
Categoría										
I. Presencia (VMP= 0,100)	0,025	0,063	0,025	0,000	0,088	0,050	0,050	0,075	0,050	0,047
II. Información (VMP= 0,150)	0,014	0,000	0,000	0,000	0,075	0,038	0,025	0,090	0,075	0,048
III. Interacción (VMP= 0,150)	0,038	0,028	0,066	0,000	0,094	0,056	0,050	0,058	0,094	0,050
IV. Transacción (VMP= 0,200)	0,025	0,000	0,029	0,000	0,120	0,020	0,000	0,080	0,033	0,034
V. Transparencia y rendición de cuentas (VMP= 0,250)	0,009	0,000	0,000	0,000	0,029	0,000	0,000	0,000	0,000	0,004
VI. Usabilidad (VMP= 0,150)	0,004	0,030	0,038	0,000	0,113	0,083	0,075	0,105	0,090	0,060
TOTAL (VMP= 1)	0,114	0,121	0,157	0,000	0,518	0,247	0,200	0,408	0,342	

Tomada de Transparencia Venezuela (2021). Nota: VMP: Valor Máximo Ponderado

Concluye la ONG Transparencia Venezuela (2021) que en general la calificación obtenida por todos los servicios es muy baja, lo que demuestra un desempeño muy pobre, y a pesar de que el servicio de telecomunicaciones es el que obtuvo la mayor puntuación, aún resulta muy deficiente pues apenas cumple con el 50% del valor estándar de la evaluación.

Lo anterior impone un enorme desafío para el gobierno electrónico en Venezuela, superar todas estas barreras y conciliar los fines del Estado con los de los ciudadanos, aunado a la confianza, hoy inexistente, es lo que puede garantizar que sea una herramienta útil para la gestión pública y el desarrollo de la sociedad.

Estudios como el de Rangel & Levy-Carciente (2019) identifican una serie de barreras que impiden el aprovechamiento de la tecnología para los trámites que requieren hacer los ciudadanos, entre las que destacan: poca disponibilidad de trámites en línea y de recursos tecnológicos adecuados, alfabetización digital, voluntad política y resistencia al cambio entre otros.

En su trabajo, Rangel & Levy-Carciente (2019) realizan una serie de propuestas para la optimización del gasto público en Venezuela, aprovechando el mayor grado de conciencia ciudadana sobre las libertades y responsabilidades individuales, a saber: a) digitalización de los trámites con mayor demanda, b) documento de identidad electrónico desde el momento del nacimiento, c) declaración y pago de los tributos en línea, d) uso de las TIC para agilizar el proceso de constitución, registro y puesta en funcionamiento de empresas, e) procesos de adquisiciones pública en línea, f) divulgación de información sobre proveedores de servicios al sector público, g) digitalizar trámites para servicios públicos como de electricidad, teléfono, agua, gas, internet y aseo domiciliario.

Los dos casos expuestos, Estonia y Venezuela, dejan en evidencia que el gobierno electrónico puede ser un canal efectivo para la autonomía ciudadana, pero también para el control de la sociedad; por tanto, su implementación debe realizarse en un ambiente habilitante, brindándole a cada persona titularidad, privacidad y respeto sobre su información, en un sistema democrático con seguridad jurídica y foco en los principios de participación ciudadana, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO II: LATINOAMÉRICA VISTA A PARTIR DE DISTINTAS MÉTRICAS

La presente sección recoge una serie de mediciones de los países latinoamericanos, que tienen como objetivo aprehender las demandas ciudadanas para lograr una mejor calidad de vida. Esta revisión persigue dar una primera mirada a los indicadores para tener una visión de conjunto sobre el entorno público donde se desenvuelve la dinámica diaria de cada ciudadano de los países en estudio.

Asimismo, se realiza un *análisis de clúster* para identificar similitudes entre países y finalmente se realiza una reducción de variables mediante el método de *análisis de componentes principales (ACP)* para generar dos nuevas (Calidad del Gobierno y Libertades Ciudadanas) que faciliten una perspectiva argumentada de la región.

Indicadores de Gestión

Para comenzar, se realizó una revisión de los indicadores disponibles para los países de Latinoamérica con el fin de obtener una apreciación general sobre el desempeño de éstos respecto a las demandas que realiza la ciudadanía para obtener mejor calidad de vida: servicios públicos, derechos civiles y sociales, transparencia, entre otras variables conocidas que inciden sobre el ejercicio pleno de la libertad como eje central para el desarrollo de las capacidades combinadas propuestas por Nussbaum.

En la tabla 2, el índice de gobernanza ofrece una mirada sobre la capacidad de los gobiernos locales para elaborar políticas públicas alineadas con los intereses de los ciudadanos y ejecutarlas de manera efectiva, así como también evaluar la solidez de sus instituciones para con esa información tomar decisiones de corto, mediano y largo plazo. Según el Banco Mundial (2022):

La gobernanza consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales

se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos. (02 de marzo de 2022).

El índice está compuesto por 6 componentes: Participación y rendición de cuentas, Estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, Efectividad del Gobierno, Calidad Legislativa, Estado de Derecho y Control de la Corrupción; los valores van desde -2.5 que corresponde a un Estado con gobernanza débil, hasta 2.5 que indica que posee un fuerte desempeño en la gobernabilidad.

Tabla 3. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la Gobernanza

País	Participación y rendición de cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo	Efectividad del Gobierno	Calidad Legislativa	Estado de Derecho	Control de la Corrupción
Argentina	0,59	0,04	-0,22	-0,57	-0,47	-0,12
Bolivia	-0,07	-0,47	-0,56	-1,02	-1,15	-0,76
Brasil	0,26	-0,42	-0,45	-0,16	-0,18	-0,34
Chile	1,02	0,07	0,99	1,05	1,07	1,15
Colombia	0,15	-0,67	0,04	0,32	-0,49	-0,18
Costa Rica	1,14	0,76	0,36	0,45	0,57	0,78
Cuba	-1,42	0,60	-0,17	-1,50	-0,28	-0,13
Ecuador	0,02	-0,36	-0,44	-0,89	-0,55	-0,54
El Salvador	0,04	-0,02	-0,36	-0,02	-0,76	-0,59
Guatemala	-0,39	-0,43	-0,69	-0,17	-1,05	-1,10
Honduras	-0,60	-0,54	-0,60	-0,50	-0,96	-0,86
México	-0,04	-0,85	-0,16	0,08	-0,67	-0,85
Nicaragua	-1,10	-0,65	-0,71	-0,66	-1,22	-1,25
Panamá	0,57	0,23	0,07	0,32	-0,21	-0,51
Paraguay	0,07	0,02	-0,47	-0,20	-0,42	-0,87
Perú	0,22	-0,29	-0,24	0,53	-0,34	-0,49
Puerto Rico	0,50	0,43	-0,26	0,79	0,63	0,02

Rep.						
Dominicana	0,22	0,17	-0,33	-0,01	-0,26	-0,68
Uruguay	1,31	1,05	0,78	0,58	0,68	1,42
Venezuela	-1,51	-1,52	-1,78	-2,23	-2,35	-1,56

Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) 2020 del Banco Mundial

En la tabla 3, se observa liderando la participación y rendición de cuentas a: Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, y Uruguay, con valores por encima de 0,5; mientras en ítem de estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo a: Costa Rica, Cuba y Uruguay. Lo anterior evidencia, que este indicador no toma en cuenta el sistema político sino la permanencia o estabilidad, es el único ítem del índice donde Cuba se presenta con valor positivo. Respecto a efectividad del gobierno el índice expone a Chile y Uruguay con los mejores resultados pese a las incesantes recientes demandas de los chilenos en relación con los costos de servicios públicos y la educación¹⁰; en calidad legislativa los países mejor posicionados son Chile, Perú, Puerto Rico y Uruguay y respeto al Estado de Derecho se destacan Chile, Costa Rica, Puerto Rico y Uruguay; por último, quienes tienen mejor Control de la Corrupción son Chile, Costa Rica y Uruguay.

Uruguay presenta el mejor desempeño en Gobernanza de la región, a nivel general, seguido Chile, Costa Rica y Puerto Rico, mientras que Venezuela posee el peor desempeño, antecedido por Guatemala, Honduras, Nicaragua; Cuba presenta valores negativos en todos los ítems del índice salvo en el de estabilidad política.

¹⁰ Protestas en Chile: cuál es el costo de la vida en este país comparación con otras naciones de América Latina
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-50086133>

Indicadores de Desarrollo Humano y Bienestar Sustentable

La tabla 3 ofrece una mirada desde las capacidades que poseen las personas en América Latina, y para ello presenta dos índices; el primero es el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el programa de Naciones Unidas, del que se destacan también cuatro (04) subíndices que son de utilidad para la comparación: esperanza de vida, años esperados de escolaridad, años promedio de escolaridad, ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA 2019). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, explica que:

El desarrollo humano es un viaje sin fin, no un destino. Su centro de gravedad siempre ha sido algo más que la mera satisfacción de las necesidades básicas. El desarrollo humano empodera a las personas para que definan y sigan sus propios caminos a fin de llevar una vida plena y con mayores libertades. Nos desafía a considerar a las personas agentes y no pacientes. (Informe Desarrollo Humano 2020, p. 8)

La evaluación del IDH se mueve entre los valores 0 y 1, considerando que los países que presentan un desarrollo humano muy alto poseen un índice superior a 0,8; los que poseen un desarrollo humano alto se ubican entre 0,70 y 0,80; las naciones con desarrollo humano medio tienen valores que van desde 0,50 a 0,70; y, por último, los que exhiben una valoración inferior a 0,55 se evalúan como Estados con desarrollo humano bajo.

El segundo índice corresponde al de Bienestar Sustentable, que fue desarrollado por Perdomo, Phélan y Levy, y se fundamenta en las capacidades centrales que debe poder disfrutar toda persona en una sociedad de acuerdo con Martha Nussbaum, a saber: respeto a dignidad humana, la vida, la salud, la integridad física, la libertad de pensamiento, de expresión, de opinión, de manifestación libre de emociones y sentimientos, de asociación, de conciencia, de recreación y de participación política. Perdomo, Phélan y Levy (2021) plantean que:

El Bienestar Sustentable es una forma de vida, es poder considerar que nuestro bienestar actual también dependerá de cómo será el futuro y es considerar nuestra responsabilidad con nosotros mismos y ante aquellos que no conocemos. En este aspecto, existirá un Bienestar Sustentable en la medida que existan más libertades y oportunidades; entonces, una forma de poder expresarlo (y/o medirlo) es por medio de las condiciones asociadas a las capacidades, oportunidades y libertades que tienen sus individuos. (p. 34)

La evaluación del índice de desarrollo sustentable se mide en la escala del 1 al 10; en la medida en que los resultados de un país estén más cercanos a 10, se puede decir que posee mayores condiciones de bienestar sustentable y mientras más alejado estén de 10 tendrán mayores riesgos sociales.

Tabla 4. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de las capacidades y el ingreso

País	IDH (2020)	Esperanza de vida	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita	Índice de bienestar sustentable (2021)
Argentina	0.845	76.7	17.7	10.9	21,190	6.68
Bolivia	0.718	71.5	14.2	9.0	8,554	2.50
Brasil	0.765	75.9	15.4	8.0	14,263	4.94
Chile	0.851	80.2	16.4	10.6	23,261	7.85
Colombia	0.767	77.3	14.4	8.5	14,257	3.35
Costa Rica	0.810	80.3	15.7	8.7	18,486	7.23
Cuba	0.783	78.8	14.3	11.8	8,621	N/A
Ecuador	0.759	77.0	14.6	8.9	11,044	2.22
El Salvador	0.673	73.3	11.7	6.9	8,359	1.96
Guatemala	0.663	74.3	10.8	6.6	8,494	1.42
Honduras	0.634	75.3	10.1	6.6	5,308	1.29
México	0.779	75.1	14.8	8.8	19,160	3.02
Nicaragua	0.660	74.5	12.3	6.9	5,284	1.53
Panamá	0.815	78.5	12.9	10.2	29,558	6.18
Paraguay	0.728	74.3	12.7	8.5	12,224	2.85
Perú	0.777	76.7	15.0	9.7	12,252	2.76

Rep. Dominicana	0.756	74.1	14.2	8.1	17,591	3.84
Uruguay	0.817	77.9	16.8	8.9	20,064	9.12
Venezuela	0.711	72.1	12.8	10.3	7,045	2.49

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2020 y libro El bienestar Sustentable de Perdomo, J.; Phélan, M. y Levy, S. 2021

*No se incorpora Puerto Rico por no observarse data de ese país para ninguno de los índices en estudio.

N/A: No hay dato

Se observa que el índice de desarrollo humano más alto corresponde a Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, quienes a su vez presentan ingresos per cápita superior a los 20 mil dólares anuales, pero solo Panamá alcanza en promedio el 79% de años esperados de escolaridad; Asimismo, de este grupo, Chile, Costa Rica y Uruguay presentan menores riesgos sociales alcanzando un índice de bienestar sustentable alto, siendo Uruguay es el que expone mejor desempeño con un valor de 9,12 lo que significa resultados favores en todas las variables (capacidades centrales) evaluadas.

Por su parte, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela logran un desarrollo humano alto, con ingresos per cápita superiores a los 10 mil dólares, salvo Cuba y Venezuela que reflejan cifras inferiores a esta, sin embargo solo estas dos últimas alcanzan promedios de 83% y 80% respectivamente en años de escolaridad esperados; Para este grupo, el índice de desarrollo sustentable marca una notable diferencia, pues evalúa a Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela como naciones con altos riesgos sociales, mientras que Brasil, Colombia, México y República Dominicana poseen un bienestar sustentable medio.

Por último, se observa un tercer bloque de países con desarrollo humano medio donde se encuentran El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con ingresos per cápita menores a los 10 mil dólares, y todos con porcentajes de años de escolaridad esperados menores al 65%; para este conjunto de Estados el índice de bienestar sustentable es bajo, anticipando alto riesgo social.

Indicadores sobre Libertad

La tabla 4 presenta una comparación de los países de América Latina desde la perspectiva del ejercicio efectivo de la libertad; para cumplir con este propósito se hace uso de cuatro (04) indicadores siendo el primero de ellos el índice de Libertad en el Mundo con datos de 2020, que evalúa desde el respeto a los derechos políticos, hasta el de las libertades civiles. De acuerdo con Freedom House (2021):

El índice de Libertad en el Mundo evalúa los derechos y libertades del mundo real que disfrutan los individuos, en lugar de que los gobiernos o el desempeño del gobierno per se. Los derechos políticos y las libertades civiles pueden ser afectados por actores estatales y no estatales, incluidos los insurgentes y otros grupos armados”. (p. 1)

Este índice Freedom House (2021) parte de la declaración universal de los derechos humanos, está compuesto por 25 indicadores que se agrupan en dos categorías: derechos políticos (proceso electoral, pluralismo político y participación, funcionamiento del gobierno) y libertades civiles (libertad de expresión y creencia, asociación y derechos organizativos, estado de derecho, y por último autonomía personal y derechos individuales); cada país recibe una puntuación de hasta 100 puntos que a su vez los define como nación libre, parcialmente libre o no libre. Es necesario destacar que en el informe 2021, se concluye que “El impacto del declive democrático a largo plazo ha adquirido una naturaleza cada vez más global, lo suficientemente amplia como para que la sientan quienes viven bajo las dictaduras más crueles, así como los ciudadanos de las democracias más antiguas”. (03 de marzo de 2022)

El segundo índice expuesto corresponde al de Libertad Humana elaborado por el centro de investigación canadiense Fraser Institute con datos de 2019 (últimos disponibles), y evalúa la libertad desde la ausencia de restricciones coercitivas. Utiliza 82 indicadores, agrupados en las

siguientes categorías: imperio de la ley, seguridad y protección, movimiento, religión, asociación, asamblea y sociedad civil, expresión e información, relaciones, tamaño del gobierno, sistema legal y derechos de propiedad, moneda fuerte, libertad para comerciar internacionalmente, y regulación. El índice de libertad humana evalúa a los países en un intervalo del 0 al 10, en el que 10 implica más libertad.

El tercer índice expuesto corresponde al de Libertad Económica (2022) con datos de 2021, realizado por la Fundación norteamericana The Heritage, evalúa la prosperidad y oportunidades económicas de las naciones en observación. Para la Fundación The Heritage (2021):

La libertad económica es el derecho fundamental de todo ser humano a controlar su propio trabajo y propiedad. En una sociedad económicamente libre, las personas son libres de trabajar, producir, consumir e invertir de la forma que deseen. En sociedades económicamente libres, los gobiernos permiten que el trabajo, el capital y los bienes se muevan libremente y se abstienen de coaccionar o restringir la libertad más allá de lo necesario para proteger y mantener la libertad misma. (3 de marzo 2021)

El índice mide la Libertad Económica a través de 12 variables agrupadas en 4 bloques: Estado de derecho (derechos de propiedad, integridad del gobierno, eficacia judicial), Tamaño del gobierno (gasto público, carga fiscal, salud fiscal), Eficiencia Regulatoria (libertad comercial, libertad laboral, libertad monetaria), y Mercados abiertos (libertad de comercio internacional, libertad de inversión, libertad financiera). El puntaje obtenido por cada país a su vez lo evalúa como libre (valores entre 80 y 100), mayormente libre (valores entre 70 y 79,9), moderadamente libre (60 y 69,9), mayormente no libre (50 y 59,9), y reprimido (entre 0 y 49,9).

Finalmente, el cuarto índice es el de Índice Internacional de Derechos de Propiedad desarrollado por Property Rights Alliance con datos del periodo 2007 - 2022, que muestra la situación de tales derechos en los países evaluados. Estos derechos poseen gran importancia por

ser garantía de la libertad de las personas. Los componentes básicos de este índice son: entorno legal y político, derechos de propiedad física y derechos de propiedad intelectual; la escala de medición varía entre 0 y 10, en el que 10 representa mayor respeto a la propiedad y 0 el menor.

Tabla 5. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva del ejercicio de la Libertad

País	Índice de libertad en el mundo	Libertad Humana	Índice de libertad económica	Índice de derechos de propiedad
Argentina	84 ^a	7,38	50.1g	4.7
Bolivia	66b	6,94	43.0h	3.7
Brasil	73 ^a	7,22	53.3g	5.2
Chile	94 ^a	8,44	74.4e	6.6
Colombia	64b	7,01	65.1f	5.2
Costa Rica	91 ^a	8,25	65.4f	6.1
Cuba	12c	N/A	29.5h	N/A
Ecuador	71 ^a	7,43	54.3g	4.7
El Salvador	59b	7,39	59.6g	4.7
Guatemala	51b	7,63	63.2f	4.7
Honduras	47b	7,09	59.5g	4.7
México	60b	6,92	63.7f	5.3
Nicaragua	23c	6,24	54.8g	4.0
Panamá	83 ^a	8,12	65.4f	5.3
Paraguay	65b	7,54	62.9f	4.5
Perú	72 ^a	7,93	66.5f	4.9
Rep. Dominicana	68b	7,88	63.0f	5.0
Uruguay	97 ^a	8,36	70.0 e	6.2
Venezuela	14c	4,03	24.8h	2.7

Fuente: Informe Libertad en el Mundo Freedom House (2021), Índice de Libertad Humana Fraser Institute (2021), Índice de Libertad Económica The Heritage (2021), Índice de Derechos de Propiedad The Property Rights Alliance (2021).

Libertad en el mundo: (a): Libre, (b): Parcialmente libre, (c): No libre

Libertad Económica: (d): Libre, (e): mayormente libre, (f): moderadamente libre, (g): mayormente no libre, (h): reprimido.

*No se incorpora Puerto Rico por no observarse data de ese país para ninguno de los índices en estudio N/A: No hay dato

Esta revisión muestra un primer grupo de ocho Estados donde se respetan los derechos políticos y las libertades civiles, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay; Adicionalmente en estas naciones se ofrecen garantías para el ejercicio de esa libertad sin métodos coercitivos; Chile y Uruguay también brindan amplias libertades económicas, mientras que en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú las libertades económicas son moderadas; Argentina por su parte tiene el desafío de aumentar significativamente su nivel de libertad en el ámbito económico; Los derechos de propiedad, instrumento básico de la libertad, son más

respetados en Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, llamando la atención de Argentina, Ecuador y Perú para trabajar en este sentido.

El segundo grupo de países calificados como parcialmente libres, entre los que se encuentran Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana: se observa que en Colombia, El Salvador, Guatemala Honduras, Paraguay y República Dominicana se mantienen niveles altos de garantías para el ejercicio de la libertad, mientras que en Bolivia y México existen mayores restricciones. En libertades económicas Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana, son moderadas, El Salvador y Honduras son mayormente no libres en lo económico, mientras que Bolivia reprime estas libertades. Los derechos de propiedad están más garantizados en Colombia, México y República Dominicana, y menos en El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay; Bolivia refleja valores bajos de garantías a la propiedad.

En último grupo se encuentran las naciones consideradas no libres en la región, Cuba, Nicaragua y Venezuela; Nicaragua exhibe un nivel medio de métodos coercitivos que limitan el ejercicio de la libertad, mientras que en Venezuela existen mayores restricciones, Cuba no presenta datos. La evaluación sobre Libertad Económica califica a Nicaragua como un país no libre, y a Cuba y Venezuela como países donde la Libertad Económica está reprimida. Los derechos de propiedad mantienen el mismo comportamiento, salvo el caso cubano que nuevamente se presenta sin datos.

Indicadores de Bienestar Económico

La tabla 5 muestra una evaluación desde dos perspectivas: la económica y la del progreso social; para ello hace uso de tres indicadores, a saber, GINI, el índice de miseria y el índice de

progreso social. En este cuadro no se considera Puerto Rico por no haber data para ninguno de los tres índices.

El índice GINI es elaborado por el Banco Mundial a partir de los datos que reporta la encuesta de hogares de cada país en su mayoría con datos de 2019 (las excepciones se señalan en el cuadro). Este índice mide la equidad en la distribución de los ingresos de las personas y los hogares más pobres; según Index Mundi: “El índice de GINI mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa”. (3 de marzo de 2022)

El índice Gini se mueve entre los valores 0 y 100, en el que 0 representa equidad perfecta mientras que 100 representa absoluta inequidad. Este valor sirve también para observar la desigualdad entre naciones respecto a los ingresos de la población en un lapso de tiempo, y a partir de ahí cada gobierno diseñar e implementar políticas públicas para mejorar los ingresos y calidad de vida de la población.

El índice de miseria por su parte, es calculado por el profesor Steve H. Hanke de la Universidad Johns Hopkins en Baltimore, que busca medir la miseria o infelicidad de los países a través de la suma de las tasas de desempleo, inflación y préstamos bancarios, menos el cambio porcentual en el PIB real per cápita. Para el Profesor Hanke en (National Review, 2020):

La condición humana se encuentra en un amplio espectro entre "miserable" y "feliz".

En la esfera económica, la miseria tiende a fluir de la alta inflación, los elevados costos de endeudamiento y el desempleo. La forma segura de mitigar esa miseria es a través del crecimiento económico. En igualdad de condiciones, la felicidad tiende a florecer cuando el crecimiento es fuerte, la inflación y las tasas de interés son bajas, y los puestos de trabajo son abundantes. (3 de marzo de 2022).

Mientras más alto sea el valor obtenido mayor será el nivel de miseria e infelicidad que se observe en un país dado.

Por último, se muestra el Índice de Progreso Social desarrollado por la organización (Social Progress Imperative, 2021) en observancia de las altas demandas ciudadanas por vivir una vida cada día mejor. Esta organización define el progreso social como:

La capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, establecer los componentes básicos que permitan a los ciudadanos y las comunidades mejorar y sostener la calidad de sus vidas, y crear las condiciones para todas las personas a alcanzar su máximo potencial. Mejorar la calidad de vida es una tarea compleja y los esfuerzos anteriores para medir el progreso simplemente no han creado una imagen suficientemente matizada de cómo es una sociedad exitosa. (3 de marzo de 2022)

El índice combina 53 indicadores sociales y ambientales divididos en tres grupos: necesidades humanas básicas, fundamentos del bienestar y oportunidades, para determinar el progreso social en estas naciones; sin embargo, no mide indicadores económicos.

Los países fueron agrupados según sus resultados en 6 niveles de la siguiente manera

Tabla 6. Categorías Índice de Progreso Social

Categoría	Intervalo de valores
Nivel 1	92.63 a 89.44
Nivel 2	88.75 a 80.15
Nivel 3	78.81 a 69.70
Nivel 4	69.18 a 62.45
Nivel 5	60.29 a 51.67
Nivel 6	50.82 a 32.50

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Social Progress Imperative

Los niveles más 1, 2 y 3 reflejan un progreso social de muy bueno a bueno; los niveles 4 y 5 exhiben un progreso social medio alto a medio bajo y por último el nivel 6 corresponde a un nivel bajo.

Tabla 7. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la prosperidad económica y el progreso social

País	GINI	Índice de Miseria	Índice de progreso social
Argentina	42,9	95	80,38
Bolivia	41,6	29,9	67,69
Brasil	53,4	53,4	72,06
Chile	44,4 ^b	23,9	82,18
Colombia	51,3	35,4	71,35
Costa Rica	48,2	32,4	81,73
Cuba	N/A	15,8	70,18
Ecuador	45,7	23,3	73,85
El Salvador	38,8	26	64,25
Guatemala	48,3 ^c	29,3	59,54
Honduras	48,2	35,8	60,19
México	44, 4 ^a	24,6	71,52
Nicaragua	46,2 ^c	24,7	62,45
Panamá	49,8	35,7	75,01
Paraguay	45,7	32	71,49
Perú	41,5	42,2	73,61
Rep. Dominicana	41,9	34	70,71
Uruguay	39,7	36,7	81,15
Venezuela	44,8 ^d	3827,6	N/A

Fuente: Índice Gini Banco Mundial (2020), Índice de Miseria Hanke (2020), Índice de Progreso Social, Social Progress Imperative (2021)
Índice GINI: (a) datos de 2018, (b) datos de 2017, (c) datos de 2014, (d) datos de 2006. N/A: No hay dato

La comparación del desempeño de los Estados entre estos tres índices de la tabla 7, presenta limitación con respecto a la data del GINI, por tanto, será utilizado sólo como complemento que valide o niegue la afirmación obtenida de los otros dos índices.

Partiendo del Índice de Miseria, se pueden identificar dos grupos que varían muy poco entre sí: el primero que está conformado por Cuba, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua muestra valores menores de 30, lo que significa menos infelicidad o miseria a partir de sus variables de inflación, desempleo y endeudamiento; el segundo grupo por Colombia,

Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay que poseen valores entre 30 y 40, lo que refleja un poco más (con diferencias no significativas) de infelicidad en función de lo medido; un tercer grupo en el que se encuentran Argentina, Brasil y Perú, expone un nivel superior de miseria respecto a los dos primeros, en especial Argentina que se diferencia por más de 40 puntos; finalmente se observa el caso extremo de Venezuela con un valor exorbitante que sentencia un alto grado de infelicidad en el país.

Para complementar la evaluación anterior se analiza el Índice de Progreso Social que divide el conjunto de países en dos bloques, el primer grupo presenta un progreso social de “muy bueno” a “bueno”, entre ellos se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; el segundo bloque se mueve de “medio bueno” a “medio bajo”, en este grupo se ubican: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; es necesario destacar que Venezuela no reporta data desde 2016.

Indicadores de Estabilidad Social y de Gobierno

La tabla 6 ofrece una mirada desde la perspectiva de la fortaleza de las naciones mediante la observación de dos índices, el de Fragilidad y el de Índice de Criminalidad y Resiliencia¹¹.

El índice de Fragilidad es elaborado por The Fund For Peace y mide la capacidad del gobierno de un Estado para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos, expone cuándo un Estado es ineficaz para alcanzar el crecimiento económico, avance social y la justicia para su sociedad. The Fragile States Index señala que:

¹¹ En este cuadro no se considera Puerto Rico por no haber data para ninguno de los índices trabajados.

Un Estado que es frágil tiene varios atributos, y tal fragilidad puede manifestarse de varias maneras. No obstante, algunos de los atributos más comunes de la fragilidad estatal pueden incluir: La pérdida del control físico de su territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza; La erosión de la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas; Una incapacidad para proporcionar servicios públicos razonables; La incapacidad de interactuar con otros Estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional. (4 de marzo de 2022).

Este índice contempla 12 variables, a saber: aparatos de seguridad, élites divididas en facciones, agravios grupales, economía, desigualdad económica, huida humana y fuga de cerebros, legitimidad estatal, servicios públicos, derechos humanos, presiones demográficas, refugiados y desplazados internos, intervención externa.

La escala de evaluación que realiza la Fundación sobre estos países varía entre 0 y 120, ubicándolos en los siguientes renglones: “Alerta” los que obtienen un valor entre 90 y 120; “Advertencia” los que se mueven entre 60 y 89,9, “Estable” entre 30 y 59,9 y; “Sostenible” los que alcanzan una puntuación entre 0 y 29,9.

El segundo índice de esta tabla es el de Criminalidad/Resiliencia, elaborado por The Global Initiative (Against Transnational Organized Crime) que mide los niveles de crimen organizado presente en los países en evaluación, así como también el nivel de resiliencia con que cuentan para hacerle frente.

De acuerdo con (Global_Initiative, 2021), el crimen organizado se define como “actividades ilegales, llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de manera concertada, mediante la participación en actos de violencia, corrupción o actividades relacionadas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material”. (p. 143).

Por su parte la Resiliencia, el mismo (Global_Initiative, 2021) la define como “la capacidad de resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto, en lugar de mercados individuales, a través de medidas políticas, económicas, legales y sociales”. (p. 146)

Los Estados son calificados con una puntuación del 1 al 10, donde 1 es el menor nivel de crimen organizado y 10 el mayor. Respecto de su resiliencia al crimen organizado, se examinan también del 1 al 10, donde 1 es el menor nivel de resiliencia y 10 es más alto.

Tabla 8. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la robustez ante las demandas sociales

País	Índice de Fragilidad 2021	Índice Global del Crimen Organizado (2021)	
		Criminalidad	Resiliencia
Argentina	50,1	4,38	6,33
Bolivia	74,9	4,30	4,88
Brasil	75,8	6,50	5,04
Chile	44,1	4,60	6,42
Colombia	79,3	7,66	5,83
Costa Rica	42,5	4,99	5,50
Cuba	59,5	3,44	5,38
Ecuador	71,2	6,25	5,71
El Salvador	71,6	5,94	3,71
Guatemala	79,4	6,48	4,42
Honduras	79,4	6,98	3,92
México	69,9	7,56	4,46
Nicaragua	77,1	6,06	2,46
Panamá	48,7	6,68	4,83
Paraguay	66,4	6,70	3,38
Perú	71,4	6,35	4,58
Rep. Dominicana	64,7	5,15	4,67
Uruguay	35,9	2,69	7,75
Venezuela	92,6	6,64	1,92

Fuente: Índice de Fragilidad The Found For Peace (2021) y Índice global de crimen organizado The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2021)

Para realizar el análisis comparativo de ambos índices de la tabla 8, se partió de los hallazgos obtenidos en el índice de criminalidad, que identifica cuatro (04) grupos, a saber: primero “alta criminalidad con baja resiliencia”, conformado por Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Brasil; segundo “alta criminalidad con alta

resiliencia”, en el que se encuentran Ecuador y Colombia; tercero “baja criminalidad con alta resiliencia” que contiene a Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay; por último, el cuarto grupo “baja criminalidad con baja resiliencia” al que pertenecen Rep. Dominicana, Cuba, Bolivia.

En cuanto al índice de fragilidad y tomando como referencia los mismos grupos definidos en el párrafo anterior, se observa que del primer grupo Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú se encuentran en el nivel advertencia de fragilidad sobre su capacidad de respuesta a las demandas sociales; Panamá se encuentra en una posición estable; mientras que Venezuela está en alerta entre los valores máximos de fragilidad. Para el segundo constituido por Ecuador y Colombia, se evidencia que ambas naciones presentan un nivel de advertencia de fragilidad. Los países del tercer grupo Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay poseen un nivel de fragilidad estable; mientras que, en el cuarto grupo conformado por Cuba, Bolivia y República Dominicana, Cuba exhibe un nivel de fragilidad estable, mientras que Bolivia y República Dominicana se encuentran en advertencia sobre la capacidad de atender las exigencias de sus ciudadanos.

Indicadores de Democracia y Gobierno Electrónico

La tabla 9 evalúa el sistema democrático y a su vez el desarrollo del gobierno electrónico en los distintos países de Latinoamérica, a excepción de Puerto Rico por no observarse datos sobre el país.

El Índice del Estado de la Democracia es desarrollado por Institute For Democracy And Electoral Assistance (IDEA Internacional), con datos de 2020-2021, en él se observan los cinco componentes que definen las democracias saludables, a saber: gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno, administración imparcial y participación ciudadana.

La escala de evaluación de la Calidad de la Democracia varía de 0 a 1, distribuyéndose de la siguiente manera, de 0.00 a 0.399 rendimiento bajo, de 0.40 a 0.70 rendimiento medio y de 0.701 a 1.00 rendimiento alto.

El otro indicador de esta sección corresponde al Índice de Desarrollo del E-Gobierno elaborado cada dos años por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, siendo la última del año 2020 con datos de 2018 y 2019. En este índice se refleja la eficacia en la prestación de los servicios públicos mediante el gobierno electrónico, para ello se trabajan tres áreas: infraestructura adecuada de telecomunicaciones, capacidad de los recursos humanos para promover y utilizar las TIC, y la disponibilidad de servicios y contenidos en línea. Esto brindará información a los diseñadores y ejecutores de políticas públicas de los distintos países para mejorar su desempeño.

El Índice de Desarrollo de Gobierno Digital varía entre 0 y 1, distribuyéndose de la siguiente forma: muy alto de 0,75 a 1,00; alto de 0,50 a 0,75; medio de 0,25 a 0,50 y bajo para los valores entre 0,25 y 0.

Tabla 9. Cuadro comparativo para América Latina desde la perspectiva de la solidez e innovación del sistema de gobierno

País	Índice de democracia	Índice de Desarrollo del E-Gobierno (EGDI)
Argentina	0,78	Muy alto
Bolivia	No hay dato	Alto
Brasil	0,81	Muy alto
Chile	0,88	Muy alto
Colombia	0,72	Alto
Costa Rica	0,94	Muy alto
Cuba	0,16	Medio
Ecuador	0,71	Alto
El Salvador	No hay dato	Alto
Guatemala	0,63	Alto
Honduras	0,52	Medio
México	0,72	Alto
Nicaragua	0,32	Alto
Panamá	0,75	Alto

Paraguay	0,66	Alto
Perú	0,88	Alto
Rep. Dominicana	0,57	Alto
Uruguay	0,88	Muy alto
Venezuela	0,20	Alto

Fuente: Índice de democracia IDEA Internacional (2021) y Índice de Desarrollo del E-Gobierno Naciones Unidas (2020)

El análisis comparativo entre los índices de la tabla 9 se realizará a partir del que corresponde al estado de la democracia, donde se identifican tres grupos, el primero con rendimiento alto respecto a la calidad del sistema democrático, en este bloque se ubican Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay; el Índice de Desarrollo del E-Gobierno por su parte muestra para este grupo que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay poseen un nivel muy alto de desarrollo del gobierno electrónico, mientras que Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú muestran un nivel alto.

El segundo grupo corresponde a Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana que presentan un estado de la democracia de rendimiento medio, y en cuanto a Índice de Desarrollo del E-Gobierno este grupo posee un desempeño alto, salvo Honduras que se mantiene en nivel medio.

El último grupo corresponde a Cuba, Nicaragua y Venezuela, que poseen un bajo rendimiento en calidad de la democracia, pero en el índice de desarrollo de gobierno electrónico Nicaragua y Venezuela posee un nivel alto, mientras Cuba alcanza un nivel medio. Es importante señalar que para Bolivia y El Salvador no se observan resultados respecto al estado de la democracia, pero alcanzan un nivel alto en desarrollo de gobierno electrónico.

En resumen, el estudio de estos 14 índices permitió ver el grado de “desarrollo” promedio de las naciones de América Latina, en él se observa que Uruguay lidera la región, con un nivel muy alto de respuesta ante las exigencias de la sociedad, que se traduce en aumento de oportunidades

para sus ciudadanos y estabilidad del sistema político como Estado libre; Costa Rica y Chile lo siguen de cerca presentando valores altos de desempeño y progreso de sus países.

Por su parte, Venezuela exhibe las puntuaciones más negativas en prácticamente todos los indicadores económicos, políticos, y sociales, salvo en desarrollo de gobierno electrónico donde se observa niveles altos, y en el IDH fundamentalmente influido por los años promedios de escolaridad pero con ingresos muy inferiores al resto de la región¹²; Nicaragua, Guatemala, Honduras, y muy de cerca México y El Salvador, muestran valores alarmantes para sus Estados; por su parte Cuba obtiene valores favorables respecto a la estabilidad de su sistema de gobierno, IDH y ausencia de grupos criminales en su territorio, mientras que en los demás índices sus valores como Estado no libre dan cuenta de un bajo desempeño.

Comparativo entre países de Latinoamérica mediante el análisis de conglomerados

Se procedió a elaborar el *análisis de conglomerado* para identificar los grupos, seguidamente se realizó un *análisis factorial* y la reducción de variables a través del *método de componentes principales* que permitió generar dos nuevas variables: Sociedad – Estado y Libertad – Estado, obteniendo finalmente el diagrama de dispersión que ofrece información de la región en su conjunto.

Antes de iniciar conviene recordar los intervalos que definen cada uno de los índices, en adelante variables:

Tabla 10. Intervalos de evaluación de cada índice

Índice (variable)	Intervalo
Gobernanza, con sus 6 indicadores: Participación y rendición de cuentas, Estabilidad política y ausencia de violencia y	Desde -2,5 a 0 Débil Desde 0 hasta 2,5 Fuerte

¹² Es necesario acotar que los datos para construir el IDH son los que ofrece el gobierno, que contrastan en el caso venezolano, con la identificación de una Emergencia Humanitaria Compleja señalada por parte de organismos multilaterales, así como los ofrecidos por la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi) respecto a la pobreza y situación de la escolaridad en el país.

terrorismo, Efectividad del Gobierno, Calidad Legislativa, Estado de Derecho y Control de la Corrupción	
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	IDH ≤ 0,50 Bajo 0,50 < IDH ≤ 0,70 Medio 0,70 < IDH ≤ 0,80 Alto IDH > 0,8 Muy alto
Índice de Bienestar sustentable	Para rangos <4 Bajo, riesgo social alto ¹³ Para rangos entre 4 y 7 Medio, riesgo social moderado Para rangos >7 Sustentable, riesgo social bajo
Libertad en el mundo	Para rangos <40 No libre Para rangos entre 40 y 70 Parcialmente libre Para rangos >70 Libre
Libertad Humana	Para rangos <4 No libre ¹⁴ Para rangos entre 4 y 7 Parcialmente libre Para rangos >7 Libre
Libertad Económica	Para rangos <49,9 Reprimido Para rangos entre 50 y 59,9 Mayormente no libre Para rangos entre 60 y 69,9 Moderadamente libre Para rangos entre 70 y 79,9 Mayormente libre Para rangos >80 Libre
Derechos de Propiedad	Para rangos <4 Irrespeto a los derechos propiedad ¹⁵ Para rangos 4 hasta 7 Algo de respeto a los derechos de propiedad Para rangos >7 Garantía al derecho de propiedad
Índice de GINI (mide hasta qué punto la distribución del ingreso o, en algunos casos, el gasto de consumo)	Para rangos >70 Inequidad 4 para rangos <25 Mucha equidad Para rangos 51 hasta 70 Poca equidad Para rangos 25 hasta 50 Mediana equidad ¹⁶ Para rangos <25 Mucha equidad
Índice de Miseria	Para rangos >100 Alarmante nivel de miseria Para rangos entre 75 y 100 Alto nivel de Miseria Para rangos entre 25 y 75 Medio nivel de Miseria Para rangos <25 Bajo nivel de miseria
Índice de Progreso Social	Para rangos entre 32,50 y 50, 82 Progreso social bajo ¹⁷ Para rangos entre 51,67 y 69,18 Progreso social medio Para rangos entre 69,70 y 92,63 Progreso social alto
Índice de Fragilidad	Para rangos entre 90 y 120 Alerta Para rangos entre 60 y 89,9 Advertencia Para rangos entre 30 y 59,9 Estable Para rangos entre 0 y 29,9 Sostenible
Índice de Criminalidad	Para rangos >7 Nivel alto de crimen organizado Para rangos entre 4 y 7 Nivel medio de crimen organizado Para rangos <4 Nivel bajo de crimen organizado
Índice de Resiliencia	Para rangos <4 Nivel bajo de resiliencia Para rangos entre 4 y 7 Nivel medio de resiliencia Para rangos >7 Nivel alto de resiliencia

¹³ Se considera a Cuba en el grupo 1 por tratarse de un régimen autoritario.

¹⁴ Se considera a Cuba en el grupo 1 por tratarse de un régimen autoritario.

¹⁵ Se considera a Cuba en el grupo 1 por tratarse de un régimen autoritario.

¹⁶ Se ubica Cuba en el grupo número 3 dado que algunos analistas consideran que en estos momentos los salarios en Cuba son inestables y que su valor de desigualdad se ubica por encima de 40. <https://n9.cl/gyaso>

¹⁷ Ante la inexistencia de este dato y dadas las cifras de la última encuesta ENCOVI 2021 que ubica a Venezuela con el 94,5% de pobreza y 76,6% de pobreza extrema, para este análisis Venezuela se ubicó en la categoría 1 con Progreso social bajo. <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2021>

Índice del Estado de la Democracia	Para rangos <0,399 Rendimiento bajo ¹⁸ Para rangos entre 0,40 y 0,70 Rendimiento medio Para rangos >0,701 Rendimiento alto
Índice de Desarrollo del E-Gobierno	Para rangos entre 0 y 0,25 Bajo Para rangos entre 0,25 y 0,50 Medio Para rangos entre 0,50 y 0,75 Alto 4 para rangos entre 0,75 a 1,00 Muy alto

Fuente: elaboración propia a partir de los intervalos expuestos para cada índice

El análisis de conglomerado

Cada conglomerado o clúster expone un perfil medio del grupo. En este caso los 19 países fueron clasificados correctamente en tres (03) clústers, y la distribución resultante puede observarse en la siguiente tabla y gráfica de Dendrograma.

Este análisis fue realizado a través de la herramienta *SPSS Statistics*, teniendo como base de datos para el análisis la generada por la evaluación de los índices antes identificados para cada uno de los Estados en estudio.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 11. Pertenencia al grupo o Cluster

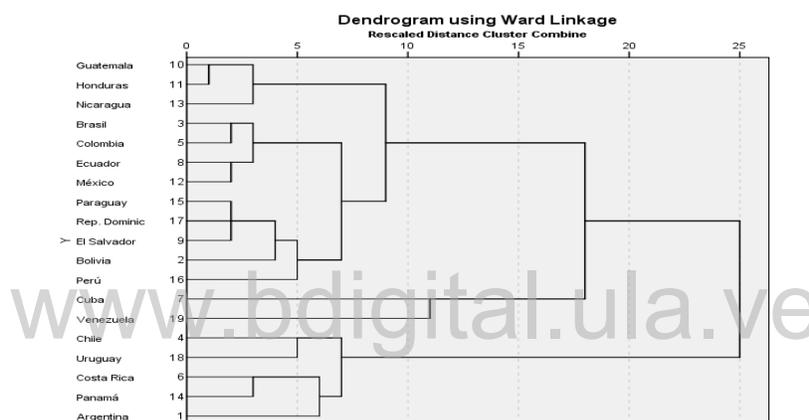
Caso	3 Clusters
Argentina	1
Bolivia	2
Brasil	2
Chile	1
Colombia	2
Costa Rica	1
Cuba	3
Ecuador	2
El Salvador	2
Guatemala	2
Honduras	2
México	2
Nicaragua	2
Panamá	1
Paraguay	2

¹⁸ Ante la ausencia de datos para Bolivia y El Salvador, se tomaron las referencias del índice de Democracia de la Revista *The Economist*, que los califica como regímenes híbridos. disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>

Perú	2
Rep. Dominicana	2
Uruguay	1
Venezuela	3

Fuente: Análisis de Clúster realizado en *SPSS Statistics*

Gráfico 2. Dendrograma de Linkage



Fuente: Análisis de Clúster realizado en *SPSS Statistics*

Como puede observarse en la tabla de pertenencia al grupo, los países quedan clasificados de la siguiente manera: en el Clúster 1 se encuentran Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; en Clúster 2, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana y; en Clúster 3, Cuba y Venezuela.

Para comprender el significado de cada clúster se procede a caracterizarlo realizando una comparación de medias, identificándose lo siguiente:

El clúster N° 1 posee las siguientes características: a) alto nivel de participación y rendición de cuentas, b) fuerte estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno, calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción, c) IDH muy alto, d)

índice de bienestar sustentable tendiendo a medio, con riesgo social moderado, e) naciones consideradas libres, con libertades humanas y económicas moderadas y mediano respeto por los derechos de propiedad, f) mediana equidad en la distribución del ingreso, g) nivel medio de miseria tendiendo a bajo, con progreso social alto y mediana capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos, h) presencia de organizaciones criminales y nivel de resiliencia medio, i) rendimiento alto del estado de la democracia y nivel alto de desarrollo del gobierno electrónico.

El clúster N° 2 posee las siguientes características: a) bajo nivel de participación y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno y calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción; b) IDH alto; c) índice de bienestar sustentable bajo con riesgo social alto, d) naciones parcialmente libres, con libertades humanas y económicas moderadas y, poco respeto por los derechos de propiedad, e) mediana equidad en la distribución del ingreso, f) nivel de miseria y progreso social medio, con poca capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos, g) presencia de algunas organizaciones criminales y poca capacidad de resiliencia, h) rendimiento del estado de la democracia medio y, un nivel alto de desarrollo de Gobierno Electrónico.

El clúster N° 3 posee las siguientes características: a) bajo nivel de participación y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno y calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción; b) IDH alto; c) índice de bienestar sustentable bajo con riesgo social alto, d) naciones no libres, con libertades humanas y económicas reprimidas e irrespeto por los derechos de propiedad, e) mediana equidad en la distribución del ingreso, f) nivel de miseria alarmante, progreso social medio tendiendo a bajo, con poca capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos,

g) presencia de algunas organizaciones criminales y baja capacidad de resiliencia, h) rendimiento bajo del estado de la democracia y, un nivel medio de desarrollo de Gobierno Electrónico.

Conviene destacar que la Gráfica N° 2 del dendrograma, muestra que si se selecciona una distancia más corta entre los grupos (similitudes más fuertes), el clúster 1 se divide en dos, el 1A que agrupa a Chile y Uruguay y; el 1B que agrupa a Costa Rica, Panamá y Argentina, en este último grupo se observa que los más cercanos son Costa Rica y Panamá.

Igualmente ocurre con el clúster 2, que se puede dividir en tres grupos, a saber, 2A que agrupa a Brasil, Colombia, Ecuador y México; 2B que agrupa a Guatemala, Honduras y Nicaragua y; por último, el 2C que agrupa a Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Bolivia y Perú.

Seguidamente se procedió a realizar una reducción de variables mediante un análisis factorial con el método de componentes principales (ACP) para analizar la interdependencia de las variables y generar dos nuevas variables (Capacidad de Gobierno y Libertades Ciudadanas) que ofrezcan una mirada de conjunto sobre el comportamiento de los 19 países latinoamericanos en estudio.

Análisis de Componentes Principales (ACP)

Para realizar este análisis se procedió a retirar las siguientes variables por resultar redundantes (altamente correlacionadas¹⁹): - estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, - IDH, - Índice de Libertad en el Mundo, - Índice de Miseria, - Índice de Progreso Social, - Índice de Fragilidad, - Índice de Criminalidad e, - Índice de Democracia. También se retiró el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico, por ser, en sí mismo, una variable

¹⁹ No ofrecen información adicional al modelo, y omitirlas al momento de realizar la reducción de dimensiones, lo mejora considerablemente.

independiente del conjunto. Con las variables restantes, a través de la herramienta *SPSS Statistics* se generaron dos factores, en otras palabras, dos nuevas variables independientes entre sí mediante el método de Componentes Principales; este modelo contó con un valor de 0,836 en la prueba de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y Bartlett's con nivel de significancia de 0,000 lo que indica que es un buen modelo. Los resultados se muestran en la siguiente tabla y gráfico de dispersión.

Tabla 12. Matriz de Componentes Rotados ^a

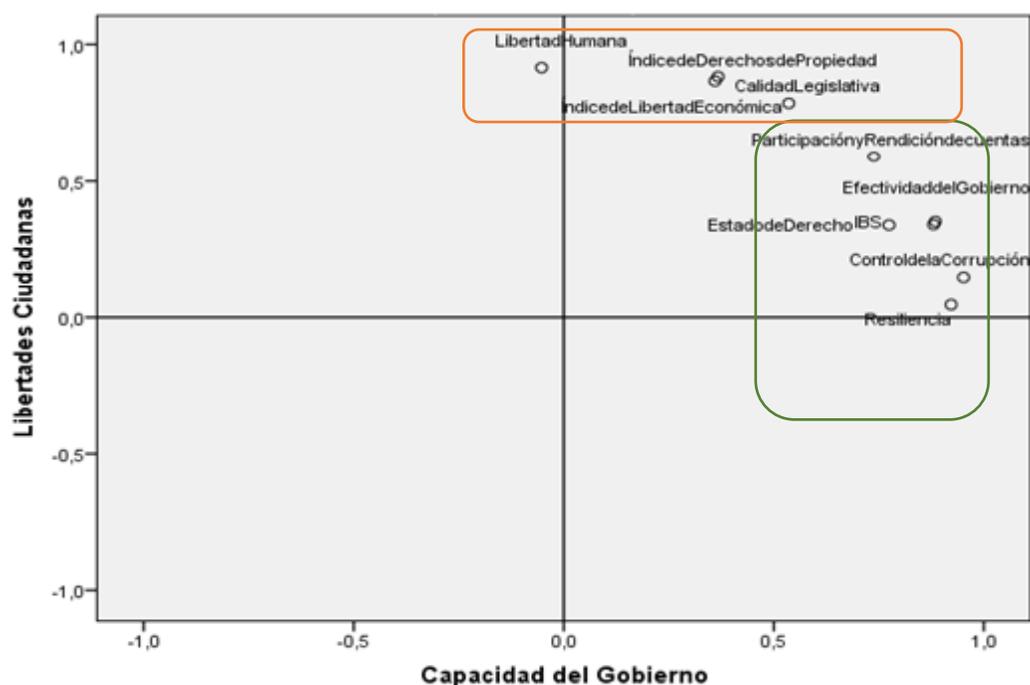
	Componente	
	1	2
Control de la Corrupción	,952	
índice de Resiliencia	,922	
Efectividad del Gobierno	,885	
Estado de Derecho	,880	
Índice de Bienestar Sustentable	,774	
Participación y Rendición de cuentas	,738	
Índice de Libertad Humana		,916
Índice de Libertad económica		,884
Índice de Derechos de Propiedad		,868
Calidad Legislativa		,787

Método de extracción: Análisis de componente principal,
Método de rotación: Varimax con Normalización Kaiser
Varianza explicada 87,38%

a. convergió rotación en 3 iteraciones

Fuente: Análisis Factorial realizado en *SPSS Statistics*

Gráfico 3. Componentes en espacio rotado

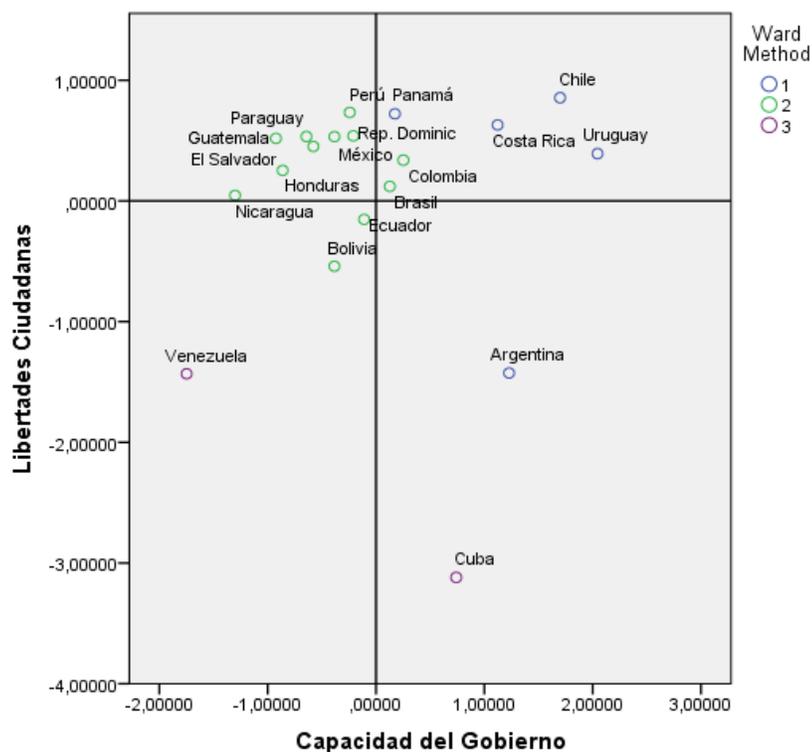


Fuente: Reducción de dimensiones realizado en SPSS Statistics

Como puede observarse en la gráfica anterior, en el primer componente que se ha definido como capacidad del gobierno, casi todas las variables poseen prácticamente la misma carga factorial (correlación entre la variable y el factor), salvo el Índice de Participación/Rendición de Cuentas que tiene un peso ligeramente menor. En el segundo componente definido como Libertades Ciudadanas sucede algo similar, la carga factorial de todas las variables con el componente es prácticamente la misma.

Seguidamente se realiza un gráfico de dispersión, tomando como ejes las variables generadas por el ACP para visualizar la posición de los países latinoamericanos respecto a estas variables generadas.

Gráfico 4. Diagrama de dispersión de los países en los Componentes Principales



Fuente: Herramienta gráfica del *SPSS Statistics*

Se confirman la existencia de 3 grupos (azul, verde y morado). El primero de ellos agrupa a Argentina, Panamá, Costa Rica, Chile y Uruguay. En él, Chile y Uruguay muestran los mejores resultados respecto a Capacidad de Gobierno, seguidos por Costa Rica y Argentina; Panamá exhibe un resultado dentro del promedio. Sobre el segundo componente referido a Libertades Ciudadanas, Chile, Panamá y Costa Rica lideran este grupo, Uruguay se observa un valor cercano al promedio, mientras que Argentina presenta valor negativo.

El segundo grupo que reúne a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, presenta diversas posiciones respecto a las nuevas variables; Colombia, posee el mejor nivel respecto a Capacidad de Gobierno, mientras que Brasil, República Dominicana, Perú y Ecuador poseen valores cercanos

al promedio, por su parte Bolivia, México, Paraguay, El Salvador, Honduras y Guatemala comienzan a alejarse negativamente del promedio desmejorando su desempeño y por último, Nicaragua presentan los peores valores. En la evaluación de este grupo sobre la segunda variable generada, se observa que Perú, República Dominicana, Paraguay y Guatemala y México presentan los mejores resultados en Libertades Ciudadanas, mientras que El Salvador, Colombia, Honduras, Brasil, Nicaragua y Ecuador se encuentran alrededor del promedio, siendo Bolivia quien muestra peor desempeño.

El tercer grupo está conformado por Cuba y Venezuela; en la primera variable generada Capacidad del Gobierno, Cuba muestra valores positivos cercanos al promedio, mientras que Venezuela exhibe un desempeño negativo. Sobre la segunda variable Libertades Ciudadanas se puede observar en la gráfica que Venezuela muestra resultados negativos, aunque mejores que los observados para Cuba.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO III: LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES. LA VISION DE LOS ACTORES EN LATINOAMÉRICA

Para complementar la revisión de métricas asociadas a la gestión de gobierno y su capacidad para atender las necesidades ciudadanas, se realizaron una serie de entrevistas en Venezuela, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay; así como también actores de España y Estado Unidos que fueron incorporados para validar el alcance de la opinión de los anteriores.

Los entrevistados fueron agrupados en dos categorías: 1) actores públicos (24 entrevistas): ciudadanos que ejerzan o han ejercido función pública, de carrera, de confianza, o se han desempeñado en cargos de elección popular y, 2) actores privados (17 entrevistas): ciudadanos miembros de organizaciones no gubernamentales, de distintos ámbitos que interactúen con el Estado en cualquier nivel. Las categorías de los actores entrevistados se muestran en las Tabla 13 y Tabla 14.

Tabla 13. Categoría de Actores Públicos Entrevistados

Cargo	País
Diputados	Argentina
Ex Diputados	Chile
Funcionarios de Ministerio de la Defensa	Chile
Funcionario Ministerio Educación	Chile
Funcionarios del Servicio Diplomático	Chile
Funcionarios de Gobiernos Regionales	Chile
Funcionarios de Congreso de la República	Colombia
Funcionario de Concejo Cantonal de Protección de Derechos Cuenca	Ecuador
Funcionario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Ecuador
Funcionario de Instituto Federal	México
Funcionario del Tribunal Constitucional Del Perú	Perú
Funcionario de Parlamento UY	Uruguay
Diputados	Venezuela
Ex Alcaldes	Venezuela
Ex Gobernador	Venezuela
Ex Ministro	Venezuela
Funcionarios de Presidencia de la República	Venezuela

Funcionarios de Gobiernos Regionales	Venezuela
Funcionarios de carrera en institutos autónomos o empresas del Estado (PDVSA)	Venezuela
Contraloría	Venezuela
Funcionario Parlamento	España

Nota. En algunos de los casos se entrevistó a más de un funcionario público de la misma institución. Fuente: Elaboración propia

Tabla 14. Categoría de Actores Privados Entrevistados

Organización No Gubernamental	País
Fundación Cívica Republicana	Argentina
Instituto Libertad	Chile
Asociación Chilena de Especialistas Internacionales	Chile
Estudiantes por la Libertad	Costa Rica
Empresarios	Costa Rica
Mensajeros de la Paz	Ecuador
México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas	México
Orbis International	Perú
Partido Acción Popular	Perú
Partido Nacional	Uruguay
Asociación Civil Un Estado de Derecho	Venezuela
Cedice	Venezuela
Instituto de Gerencia y Estrategia del Zulia	Venezuela
Tertulia de los Martes	Venezuela
Red Agroalimentaria de Venezuela	Venezuela
Cieprol	Venezuela
Transparencia Venezuela	Venezuela
Fundehullan	Venezuela
Partido Vente Venezuela	Venezuela
Partido Voluntad Popular	Venezuela
Partido Acción Democrática	Venezuela
Partido Social Cristiano COPEI	Venezuela
Asociación de Egresados Simón Bolívar	Venezuela
FUNDAYUDA	Venezuela
SUEPAPURE	Venezuela
Empresarios	Venezuela
Gente del Petróleo	Venezuela
ASORISCOS	Venezuela
Civismo	España
ONG Consejo de Concientización de Riesgos	Estados Unidos

Nota. Los actores entrevistados se encuentran activos y liderando, en sus respectivas organizaciones. Fuente: Elaboración propia

La entrevista realizada fue de tipo semi estructurada, enfocada en dos ejes centrales: 1) características que debe tener una gestión pública cuyo fin sea el desarrollo pleno del ciudadano y

2) políticas públicas que se deben desarrollar para generar las oportunidades que necesitan las personas para fomentar las capacidades centrales propuestas por Martha Nussbaum. Los ámbitos de la gestión pública analizados, son aquellos referidos exclusivamente al poder ejecutivo y legislativo de gobierno, en los diferentes niveles (nacional, regional o local) y se detallan a continuación.

Resultados de las entrevistas (nacionales e internacionales) de los Actores Públicos.

En esta sección se toman fielmente los planteamientos realizados por los distintos actores públicos entrevistados y a partir de ellos se exponen las siguientes líneas.

Sobre la relevancia de las capacidades expuestas por Martha Nussbaum para que los individuos logren una vida digna

Los actores públicos, nacionales e internacionales comparten la relevancia de las 10 capacidades centrales propuestas por Nussbaum para que los individuos logren una vida digna de ser vivida, y señalan que:

- a) existe necesidad de realizar políticas públicas que habiliten a la persona para ser autónoma, capaz de salir adelante por sus propios medios.
- b) cada persona podría añadir a la lista otras capacidades conforme a lo que pudiese priorizar según sus aspiraciones y objetivo de vida.
- c) en el ejercicio de estas capacidades el individuo se transforma en persona abierta, participativa, respetuoso de las demás y del entorno social, en un sentido amplio que incluye a los animales.
- d) se requiere un entorno dado por un estado de derecho que asegure las libertades y garantías individuales y se propicie la iniciativa privada que de paso a una sociedad civil vigorosa, diversa, comunitaria, solidaria y más democrática. Sin embargo, algunos de los actores

públicos consultados consideran que, aunque estas capacidades son deseables, ninguna persona tiene una vida indigna por no contar ellas.

Sobre la atención que desde la gestión pública se le ha brindado a esta lista de capacidades

Los actores públicos, nacionales e internacionales, comparten casi en su totalidad que la gestión pública no ha abordado debidamente la atención a esta lista de capacidades. Entre las razones exponen:

- a) las políticas públicas han asumido que el ciudadano no es lo suficientemente capaz, y, por ende, tiende a sustituir su rol, tomando decisiones por él en forma de políticas públicas y los ciudadanos lo han permitido, se debe recordar que impulsar un contexto favorable al logro de estas capacidades es primero responsabilidad individual y social, luego del Estado.
- b) la gestión pública no ha estado a la altura de los nuevos desafíos que supone una clase media emergente y aspiracional, se ha mantenido al individuo como un subordinado del Estado.
- c) la educación no está dirigida a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, se ha desatendido la calidad.
- d) la economía entró en una fase de menor inversión y crecimiento en muchos países de Latinoamérica, y aunque han existido políticas públicas vanguardistas no han sido sostenibles y se fueron diluyendo y desmejorando, todo esto aunado a la brecha existente entre regiones en un mismo Estado, donde unas son más priorizadas que otras.
- e) presencia de crisis institucional y política, se ha dejado de lado al ciudadano como destinatario final de toda política pública.
- f) se han desarrollado modelos estándares de "atención ciudadana", sin considerar las necesidades particulares de cada persona.

- g) las políticas públicas han estado más dirigidas a satisfacer las necesidades del estado inspiradas en movimientos ideológicos, políticos, creencias religiosas, posiciones revisionistas, raciales, entre otras, generándose que sean una suerte de entelequia, funcionales en algunos casos, por ausencia de algo mejor.
- h) carencia de instituciones públicas sólidas que puedan mantener sus objetivos y roles de manera consistente.
- i) por la concepción de generar una solidaridad automática del colectivo con el estado considerando, ambos, que se trata de un regalo o una prebenda. En resumen, es la negación por diseño de una vida humana que merezca ser vivida.

Se debe entender que cada persona evalúa la gestión pública según su visión individual, lo cual implica que el grado de satisfacción puede variar considerablemente, los valores cambian y se manifiestan diferenciados. El resultado puede derivar en la incomunicación recíproca entre los distintos grupos etarios, y en la mutua intolerancia.

Se pueden expresar emociones en distintos tipos de ambientes políticos, pero una sociedad democrática es un marco más abierto para desarrollar distintas potencialidades e interacciones sociales. No se puede dejar de lado que la gestión pública es limitada para atender todas estas capacidades. Se deben definir mínimos (aplicables a los más necesitados) y máximos (aplicables a los más capacitados o eficientes).

Políticas públicas que pudieran instrumentarse desde la gestión pública para favorecer que las personas tengan un entorno favorable para desarrollar capacidades expuestas por Nussbaum

Institucionales

- Garantizar seguridad jurídica, derogar el sistema de leyes intrusivas e intervencionistas.
- Modernización del poder judicial
- Reforma de las presidencias de la República
- Eliminar la reelección a todos los cargos ejecutivos que se decidan por elección
- Reforma de la ley de Fuerzas Armadas
- Reforma de las policías
- Descentralización hacia las regiones, municipios y localidades
- Reforma de la administración pública.
- Desmontar el mega estado para dar paso a un estructura moderna y menos burocrática
- En todos los ámbitos de la gestión pública el ascenso debe ser por mérito, y con planes de mejoramiento profesional.
- Que los cargos de libre nombramiento y remoción no interfieran al momento de selección de funcionarios públicos, para evitar amiguismo, nepotismo u otro.
- Descentralizar y organizar un verdadero federalismo, otorgando a los estados atribuciones en materia de tributos, salud, educación, justicia y desarrollo de infraestructura. Transformar a los municipios en la base elemental de la división política.
- Sistema de evaluación de políticas públicas. Análisis de necesidades.
- Modernización del Estado: digitalización y cambio de paradigma en la gestión apoyada en los siguientes valores, libertad, tolerancia, el respeto, la convivencia civilizada, el bien

común, el imperio del derecho, la civilidad y la democracia plena con el respeto a los derechos humanos.

- Alentar la inversión privada bajo un marco jurídico eficiente que garantice la igualdad ante la ley, donde se respete la propiedad e iniciativa privada lícita y se permitan las transacciones y el ahorro en cualquier moneda.

Económicas

- Apertura a la inversión privada extranjera.
- Reforma tributaria amigable a la inversión
- Políticas económicas orientadas a incrementar la productividad, la integración armónica de las economías nacionales con las del resto del mundo.
- Fomentar la empresarialidad a través de taquillas únicas.
- Revertir la nacionalización de empresas, incluyendo la empresa petrolera.
- Reforma laboral pro flexibilidad y nuevas tecnologías
- Establecer un sistema de cuidados, política laboral con perspectiva de género

Sociales

- Fortalecimiento del tejido social mediante la promoción de las organizaciones de la sociedad civil.
- Garantizar el servicio de salud través de un programa de subsidio a la demanda, que involucre y permita la participación de la iniciativa privada. Sustituir el Estado hospitalario que no proporciona salud.

- Reformar el sistema de salud mediante políticas públicas que faciliten el acceso oportuno y de calidad
- Garantizar con recursos públicos, la cobertura total para la población infantil de los esquemas de vacunación y atención primaria de la salud. Cobertura total de atención materna.
- Reforma de la educación, con sistema de ingreso docente y administrativo por concurso, reorientando el esfuerzo al aula, orientado a las nuevas capacidades, entre otras, ciber digitales que fomenten la libertad de elección de modo amplio y abarcativo sobre la dimensión y la región en que interese ofrecer sus servicios.
- Educación de calidad para formar ciudadanos libres.
- Libertad para el diseño de contenidos y la participación del sector privado
- Fortalecimiento de la educación preescolar en todos los niveles
- Políticas que faciliten el acceso a la educación.
- Diversificación de los tipos de escuela, entre ellas escuelas de ciudadanía y de liderazgo.
- Con recursos públicos otorgar becas para artistas, sistema de pensiones para artistas y científicos, sistema de cobertura para el deporte, acceso a crédito para la transición energética
- Educación que incluya contenidos sobre derechos humanos y valores democráticos, además, de los previstos en programas estándares internacionales.
- Sustituir al estado docente y la lógica implícita de gratuidad forzada.
- Políticas que permitan a todos una educación de calidad. Políticas que faciliten el acceso a la educación superior y la libertad académica y de cátedra.

- Fomento del modelo de responsabilidad individual para diseñar los planes de garantía de futuro (jubilación). Reforma del sistema de pensiones
- Sistema de voucher (vales, cupones)²⁰ que apoye al individuo o la familia de forma directa para que escoja la escuela para sus hijos, el hospital al cual acudir, entre otras.
- Cobertura total para la población entre 0 y 17 años de educación inicial, básica y secundaria.
- Impulso al desarrollo científico y tecnológico, con especial énfasis en las modernas tecnologías de la información y comunicación.
- Incentivos para el fomento de la creatividad y la innovación en los emprendimientos.
- Internet para todos
- Extinción de la pobreza energética

Infraestructura y servicios públicos

- Participación del sector público y privado en la oferta de servicios como electricidad, gas, combustible, agua, entre otros.
- Mejoramiento de los canales y vías de comunicación terrestres, aéreas y marítimas que garanticen la movilidad ciudadana.

Seguridad y defensa del territorio con resguardo a la vida de los ciudadanos

- Reforzamiento de la policía científica.
- Garantía de la seguridad ciudadana a través de la organización de tres niveles autónomos pero concurrentes de policías: municipal, estatal, nacional.
- Fortalecimiento de la institución de la fiscalía y de tribunales con jueces estables.

²⁰ Subsidio a la demanda

Protección del medio ambiente

- Redefinición de la política pública destinada a la recuperación del ambiente afectado por la explotación minera, petrolera, forestal, la contaminación y deforestación de cuencas hidrográficas, la construcción indebida en zonas protegidas.
- Políticas que establezcan criterios, normas, instituciones que permitan preservar el medio ambiente y respeto a la naturaleza.

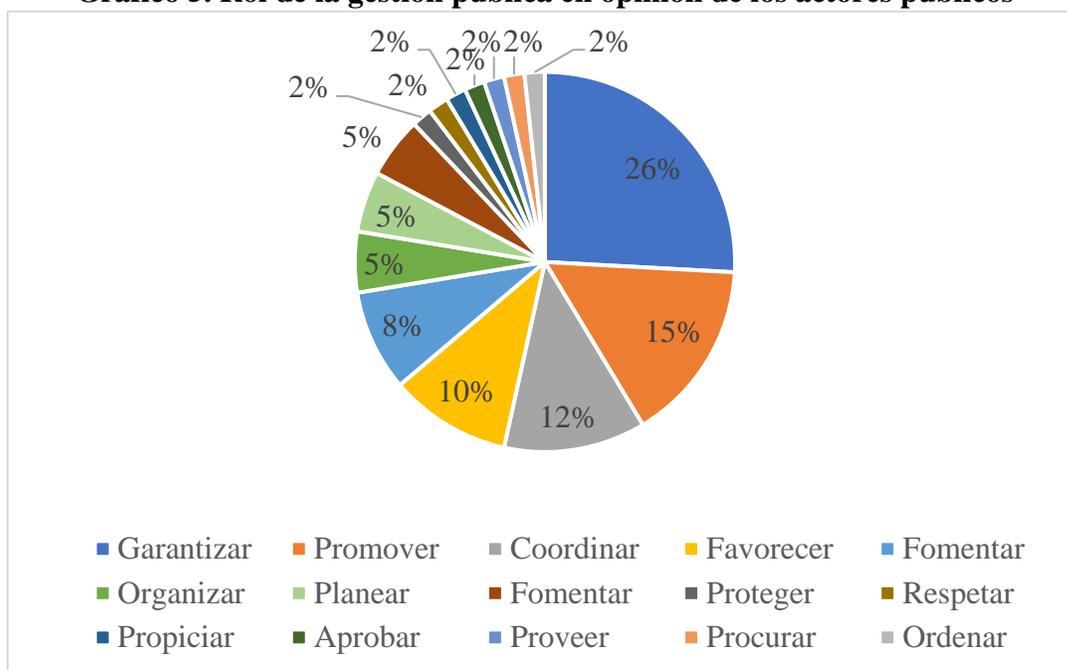
Al tiempo los actores públicos identifican **las limitaciones** presentes en la gestión que impiden la implementación de estas políticas:

- Falta de voluntad política. Fragmentación y polarización del sistema político que impide lograr grandes acuerdos frente a grandes reformas generando bloqueo por parte de los grupos de interés, clientelismo.
- Falta de transparencia, imposición de la política del secreto que da paso a la corrupción y las políticas públicas no alcanzan sus fines
- Enfoque tradicional de gestión pública orientada al aumento de poder del Estado y el abandono de las ideas de la libertad. El modelo del Estado controlador, que, en su afán asistencialista, promueve la subordinación, la dependencia y empobreciendo al sistema en su totalidad. Inexistencia de un modelo de desarrollo que fomente la libertad.
- La naturaleza del sistema político al que pertenecen quienes ostentan el poder. Gestión subordinada al plan de la autoridad del momento, y toda oposición es considerada como enemiga de dicho plan principal.
- Reformas legales, sublegales y sentencias contrarias a los derechos humanos.

- Reformas de leyes de la administración financiera que impiden la sostenibilidad fiscal, envilecen la moneda y empobrecen al país.
- La suspensión de derechos políticos que niegan la posibilidad del pluralismo y elecciones libres y competitivas.
- Diseño inadecuado de las políticas, falta de participación ciudadana.
- Presupuesto bajo.
- Carencia de estímulos.

Sobre el rol que debe cumplir la gestión pública a partir de las siguientes acciones (verbos): favorecer, promover, fomentar, coordinar, organizar, planear, garantizar u ofrecer, señalaron que todos ellos son fundamentales en su desarrollo.

La diferencia comienza cuando tal diseño queda al servicio de un propósito o visión determinada, donde las acciones indicadas dejan de tener valor en sí mismas, y pasan a ser otro de los grandes instrumentos aprovechables e impuestos para el logro de tales fines particulares. Los verbos más usados se observan en la siguiente gráfica, siendo garantizar, promover, coordinar y favorecer los de mayor relevancia o peso individual.

Gráfico 5. Rol de la gestión pública en opinión de los actores públicos

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas

www.bdigital.ula.ve

Sobre la autonomía necesaria en los distintos niveles de gobierno para poder desarrollar una gestión pública que tenga como fin brindar oportunidades al ciudadano

Los actores públicos consultados coinciden en que la autonomía entre niveles de gobierno, y con énfasis en los gobiernos locales, debe estar garantizada tanto en gestión como en el ámbito financiero; algunos señalan que debe ser plena, toda la autonomía posible en un régimen verdaderamente federal, no pretender que todo el aparato estatal funcione obediente a un único plan determinado y que se pueda ejercer el poder ciudadano.

De igual forma alertan, que debe estar sujeta a las siguientes pautas: a) corresponder bajo un plan articulado para solventar diversos problemas que puedan involucrar distintos niveles en la gestión de gobierno, b) mantener armonía con la visión de la nación, cuya alineación se produzca en cascada hasta la unidad de gobierno más cercana al ciudadano y se vaya delegando autonomía

C.C.Reconocimiento

según lo que se gestione, c) la necesaria coordinación inter-jurisdiccional para evitar duplicidades de gestión o vacíos en competencias concurrentes, d) estar sujeta a reenfoques en su orientación solo para corregir desaciertos, detener un efecto adverso o para mejorar su impacto, nunca para retroceder, e) acompañada de un buen sistema de responsabilidad individual, e) limitada por el presupuesto, y asegurada por la total transparencia de los datos. En resumen, un sistema federal con legitimidad política a través del juego de pesos y contrapesos.

Asimismo, los actores alertan que los modelos copiados y adaptados de otros países, es difícil que sean aceptados y que tengan éxito, por ser ajenos y obedecer a otras realidades.

Respecto a los valores que deben estar presente en la gestión pública para brindar oportunidades a los ciudadanos, señalan, la preeminencia de la transparencia, el sentido de servicio, el respeto, la honestidad, la eficiencia, la responsabilidad, el conocimiento, la imparcialidad, el foco en la demanda ciudadana; aunados a estos indican: la competencia limitada, legalidad, tolerancia, flexibilidad, eficacia, ética, integridad, colaboración, equidad, compromiso, creatividad, inclusión, alternabilidad, sostenibilidad fiscal y ambiental, cultura de sana competencia entre niveles de gobierno y dependencias, respecto a las organizaciones intermedias (sociedad civil), la simplificación para el acceso a las herramientas tecnológicas, apertura a la participación ciudadana.

Sobre el rol que debe cumplir la tecnología en el desarrollo de la gestión pública que tenga como fin al ciudadano

Los actores públicos exponen que la tecnología en la gestión debe cumplir los siguientes roles: a) ayudar a mejorar los sistemas de comunicación, organización, presupuesto, ejecución y rendición de cuentas, b) facilitar el acceso del ciudadano a la información veraz, acortar tiempos de respuesta, no generar obstáculos ni barreras adicionales, c) control de gestión y seguimiento (medición de indicadores de gestión).

Afirman, el avance tecnológico debe obedecer a prioridades bien determinadas y estar al servicio de la población, facilitar el ejercicio de los derechos con sistemas amigables, fáciles y comprensibles para el ciudadano, siempre el foco debe estar en la gente, para acercar a las personas a la toma de decisiones, que puedan conocer las políticas y también ser críticos, con responsabilidad. La tecnología debe ser de calidad y su costo al alcance de la gente.

En resumen, debe ser un eje transversal para mejorar la gestión interna (administración electrónica), la gestión relacionada con el ciudadano (gobierno electrónico) y, útil para cumplir con los principios del gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración)

Entre las limitaciones existentes para el uso efectivo de la tecnología en la gestión pública identifican: a) que la información suministrada no sea fácilmente captada por el ciudadano, no esté presentada en formatos abiertos y con impedimento de interoperabilidad, b) excesiva segmentación de portales, vías de acceso complejas e inaccesibles, c) que no se cuente con la infraestructura, servicios y equipos necesarios para mantener los sistemas activos y con información actualizada en tiempo real, d) resistencia o miedo por parte de quienes no están acostumbrados a utilizarla, e) barreras de comprensión o de excesivos requisitos para acceder, f) personal con poco nivel de preparación para utilizarla y/o analizar la información aportada a través de ella, g) desigualdades entre establecimientos educativos en este ámbito, h) baja alfabetización digital de los usuarios, especialmente adultos mayores y sectores rurales, i) entorno contrario al desarrollo de soluciones tecnológicas desde el ámbito privado, j) obsolescencia, falta de inversión permanente para mejorar los desarrollos tecnológicos conforme van avanzando soluciones, k) enfoque, protección de la información privada (ley de datos personales), l) subordinación a propósitos ideológicos pre determinados, m) ausencia de confianza por parte de los ciudadanos por temor a la manipulación arbitraria e indebida de sus datos, n) despersonalización inhumana de los servicios, que la tecnología sea causa de exclusión de grupos vulnerables, o) la dilución de la responsabilidad del

ejercicio de la función pública, p) presupuesto insuficiente o depender exclusivamente de un solo proveedor, q) desinterés por el ciudadano.

La tecnología no debe interferir con las libertades públicas a través de la vigilancia a los ciudadanos para fines de su control ilegal; no debe impedir la diversidad cultural con pretensiones de uniformar los hábitos sociales; no debe ser usada para limitar el acceso a la información; no debe servir como instrumento paradójico que limite el acceso de los distintos agentes sociales a las nuevas tecnologías.

Sobre los elementos claves para que se alcance una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos

Para alcanzar una comunicación efectiva entre niveles de gobierno y con los ciudadanos, los actores identifican elementos y separan estas dos categorías que a la vez se complementan: 1) de interlocución con los ciudadanos, 2) de cultura organizacional.

De interlocución con los ciudadanos: a) compartir una visión común sobre el país, región o localidad, b) claridad de objetivos en ambos lados, c) entender al ciudadano como el eje central de toda política pública, d) transparencia y liderazgo en la gestión, rendición de cuentas, e) despartidizar la relación entre el Estado y los ciudadanos, f) aprovechamiento de las tecnologías digitales, e) reglas claras en cuanto a cumplimiento de plazos y objetivos por parte de los órganos públicos y, mecanismos efectivos de denuncia/reclamo y control, oficinas destinadas para estos fines, buzones, correos, con funcionarios que tengan toma de decisiones para resolver y gestionar, g) interoperabilidad de la información, un solo usuario y contraseña para ingresar a cualquier trámite o gestión con el sector público, h) una buena política de difusión pública, h) lenguaje sencillo, sin banalización.

De cultura organizacional: a) respeto irrestricto de derechos civiles y políticos previstos en el pacto internacional de derechos civiles y políticos, especialmente el derecho de acceso a la información, a la asociación y la libertad de prensa, b) organización con bajos niveles de burocracia para sistematizar la información y poder actuar en tiempo real y articular diversas vías, c) personal altamente calificado para el cargo que desempeña y gestión de responsabilidades, establecer reglas de comunicación y cumplirlas so pena de ser amonestado o hasta perder el trabajo, d) fortalecer las normativas y el cumplimiento de las disposiciones contrarias al clientelismo, la corrupción política, el nepotismo y el conflicto de interés, e) independencia del poder judicial y volver al sistema bicameral del parlamento nacional, f) consagrar el derecho a estar informado sobre los asuntos públicos en cualquier nivel de la administración, g) limitar solo los asuntos que pueden ser objeto de tratamiento reservado por parte de las autoridades, h) ejercer como norma ética el magisterio de la verdad. Ser veraces, imparciales y no buscar trastocar la realidad, o estar al servicio de ideologías que las distorsionan.

Aunado a lo anterior, los actores públicos también señalan las limitaciones que para que se produzca una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos:

A nivel interno (organizacional): a) el centralismo, b) la corrupción que obliga a la mentira, c) cultura funcionaria no alineada, d) personal sin preparación en atención al ciudadano, e) politización de la gestión, en un sentido clientelar, que permite el ingreso de funcionarios sin capacidad para atender sus responsabilidades y sin capacidad para comunicarse en una relación equilibrada con la sociedad, f) no contar con las habilidades blandas ni duras para el manejo de las políticas a desarrollar, g) poca claridad en los diversos niveles y áreas que fundamentan la gestión, no compartir el mismo diagnóstico de la situación que se desea cambiar o mejorar, h) falta de

voluntad política, la prepotencia del liderazgo entendido como caudillismo, i) un sistema de evaluación, promoción e incentivos mal diseñado, j) poco presupuesto destinado a esta materia.

A nivel externo (con los ciudadanos: a) la opacidad como política de Estado, b) falta de transparencia en la gestión, rendición de cuentas, c) ausencia de infraestructura, d) falta de herramientas tecnológicas en la toma de decisiones, o su uso como instrumento para control y vigilancia ciudadana, e) falta de independencia de los poderes públicos, f) la precarización de servicios de electricidad, conectividad y falta de soluciones tecnológicas en manos de los usuarios, g) la fortaleza del tejido social, ausencia de una cultura que asuma y haga valer los derechos ciudadanos, h) la saturación de la comunicación a través del uso indebido de la propaganda, i) deslegitimización del aparato público (desconfianza o descrédito).

Sobre las características que debe definir el liderazgo en la gestión pública de cualquier nivel

Respecto al liderazgo los actores públicos ubicaron características de orden organizacional y actitudinales de los líderes:

De orden organizacional: el liderazgo debe ser colectivo, rotativo y colaborativo, que se base en el respeto y valoración oportuna del trabajo de cada uno de los miembros; con preeminencia del profesionalismo y centrado en prestar un servicio excelente al ciudadano; con transparencia, mediante una comunicación abierta, con *stakeholders*, *feedback* continuo, consultando a la ciudadanía luego de haberle brindado toda la información para que decidan con conocimiento; estar enfocado en resultados y en mejorar procesos.

Actitudinal de los líderes: el líder debe ser capaz de ubicar e impulsar el talento humano con el cual cuenta, mostrar capacidad para integrar buenos equipos; ser buen ciudadano, tener conocimiento y buena asesoría; rendir cuentas, no solamente de los recursos sino de los compromisos que asumió; estar orientado a la efectividad, eficacia, celeridad, proactividad, a la

comunicación funcional y la construcción de un ambiente positivo; tener carácter y capacidad para tomar decisiones; ser innovador, íntegro, prudente, responsable, respetuoso de la separación de poderes, respetuoso de todos los derechos humanos y del ambiente; ser capaz de reconocer errores y enmendarlos; resistirse a prácticas populistas; tener experiencia y/o experticia, agudeza política, agudeza estratégica y trabajar bajo la pauta de que los actos tienen consecuencias. Los liderazgos no se imponen, sólo surgen espontáneamente cuando son reales y están respaldados por la ciudadanía.

Resultados de las entrevistas (nacionales e internacionales), de los Actores Privados

En este apartado se utiliza nuevamente el procedimiento anterior, se toman fielmente los planteamientos realizados por los distintos actores privados entrevistados y a partir de ellos se exponen las siguientes líneas.

www.bdigital.ula.ve

Sobre la relevancia de las capacidades expuestas por Martha Nussbaum para que los individuos logren una vida digna

Los actores privados, nacionales e internacionales, comparten la relevancia de las 10 capacidades centrales propuestas por Nussbaum para que los individuos logren una vida digna de ser vivida, y realizan los siguientes aportes:

- a) dejar de sobrevivir y aprender a vivir.
- b) en la medida que la palabra "poder" se entienda como una capacidad de la persona, y no como una prestación de ayuda o auxilio permanente que le entrega otra persona o entidad de la cual depende para disfrutarla.
- c) cada persona es única, por tanto, el mínimo o básico requerimiento para uno puede no serlo para el otro.

- d) se deben establecer límites bien definidos en cuanto a derechos positivos y negativos, por ejemplo, el derecho a la vida es una de las razones por las que se puede necesitar la existencia de un Estado, su garantía es un derecho positivo y el Estado debe asegurarla en la medida de los deseos de las personas, pero el derecho a disponer de un lugar adecuado para vivir es un derecho negativo, nadie me lo puede impedir.
- e) se requiere un modelo que crea en la libertad individual y en el desarrollo sostenible de la sociedad en general, donde no se privilegie lo colectivo sobre la responsabilidad y desarrollo de cada persona.

Otros actores privados manifestaron dudas sobre el planteamiento final de la capacidad N° 2 “disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas”, dado que en cada país existen posiciones distintas sobre el alcance de ésta, y los deseos de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, la propia Nussbaum, señala que estos temas deben ser decisión de cada nación.

Otra de las interrogantes que se presentaron fue sobre el alcance de la gestión pública, algunos actores indicaron que la gestión no debe tener la responsabilidad en que cada persona pueda desarrollar estas capacidades, y afirmaron que solo las políticas de educación, pueden enfocarse en el desarrollo de capacidades, pero quien elabora y ejecuta la política pública no debe ser quien decide qué capacidades han de desarrollar las personas.

Sobre la atención que desde la gestión pública se le ha brindado a esta lista de capacidades

Existen coincidencias entre los actores privados, nacionales e internacionales, sobre la poca atención que la gestión pública ha brindado a estas capacidades, y señalan que los motivos por los cuales esto ha sucedido son:

- a) las legislaciones no son claras en cuanto a los derechos fundamentales, por ejemplo, la educación o a la salud pública son derechos negativos, obtenerlos no se le puede impedir a nadie, pero no tenerlos representaría un costo muy alto para la sociedad, por lo tanto, si la persona no se los puede proveer es necesario que la sociedad le ayude a adquirirlos.
- b) El Estado tiene décadas aplicando la política del asistencialismo, parte de la premisa de que la mayoría de la población no puede adquirir y mantener esas capacidades por su propio esfuerzo, o por medio de ayudas concretas orientadas a su emancipación de la pobreza y la dependencia de otros, sino que sólo las pueden tener mediante la intervención permanente del Estado a través de ayudas estatales, generando paternalismo y desincentivando la creación de riqueza.
- c) la gestión pública no evolucionó para alcanzar el nivel de desarrollo y madurez que requieren estos planteamientos propuestos por Nussbaum y transformarlos en políticas públicas.
- d) busca dar respuestas a temas extremadamente complejos a través de "expertos", y dada la naturaleza de dichas complejidades es preferible que sean los individuos quienes tomen decisiones y que, a través de sus relaciones con otros individuos, se desarrolle naturalmente un consenso sobre distintos asuntos que hoy se pretenden atender desde la gestión.
- e) improvisación y mala concepción de lo que significa la gestión pública.
- f) no existe gestión pública que contribuya a que el individuo se desarrolle integralmente.
- g) se enfoca solo en problemas "reales" como la reducción de la burocracia, la provisión de bienes y servicios a sectores focalizados o asuntos de carácter económicos, sin embargo, se olvida de que hay temas que son mucho más importantes como el disfrute de una vida sana y digna, por ejemplo, lo que sucede con la falta de atención e importancia hacia la salud mental.

Algunos actores señalan que la gestión pública no lo hace porque no puede hacerlo; al menos no en una medida tan exhaustiva y más allá del ámbito educativo. Plantean que quizás tampoco deba hacerlo, pues, entraña una presuposición acerca de cómo deben ser las personas, la

política pública debe permitir y favorecer que cada ciudadano desarrolle libremente sus capacidades conforme a sus requerimientos particulares.

Políticas públicas que pudieran instrumentarse desde la gestión pública para favorecer que las personas tengan un entorno favorable para desarrollar capacidades expuesta por Nussbaum

Institucionales

- Respeto al ser humano como persona y ciudadano.
- Respeto al libre desarrollo del individuo según sus capacidades e iniciativa.
- Libertad de credo y conciencia, respetando los límites necesarios de la convivencia social.
- Reconocimiento de la diversidad de actores.
- Fomentar y defender la libertad de expresión.
- Libre asociación.
- Modernizar la regulación laboral.
- Descanso y desconexión laboral.
- Adoptar un enfoque subsidiario y focalizado del Estado prestador.
- Crear instituciones que garanticen la confianza y la seguridad jurídica.
- Derecho a la propiedad privada, dentro de los límites de las leyes.
- Derecho al libre tránsito de los ciudadanos, medios de transporte y comunicación.
- Defender los contratos voluntarios como base de los acuerdos entre individuos para el trabajo común.
- Alcaldías autónomas en un sistema federal que las proteja.
- Gasto público moderado, evitando asfixiar a emprendedores, comerciantes o empresarios
- Reducción de la nómina pública.

- Garantizar el ejercicio de la democracia por parte del ciudadano, derecho a elegir sus mandatarios, un sistema electoral confiable.
- Incorporación del desarrollo tecnológico a la gestión pública.
- Gestión por resultados, relación directa entre los recursos, la acción y la transformación.
- Planeación participativa de las políticas públicas
- Desarrollo de mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Económicas

- Apertura del mercado
- Estimular la competencia de los productos industriales, agroalimentarios entre otras, mediante políticas de libre mercado
- Dolarizar la economía
- Facilitar el emprendimiento, eliminar las barreras para el mismo
- Reducir la cantidad de impuestos,
- Promoción de condiciones que permitan y brinden oportunidades de progreso social
- Formalización de pequeñas y medianas empresas,
- Plazas de inversión, desarrollo industrial, agroindustrial y rural y de comercio exterior.
- Manejo responsable de la política monetaria, sobre todo evitando usarla como medida política para aumento del poder del Estado.
- Política de seguridad agroalimentaria, con énfasis en el consumidor

Sociales

- Financiar la demanda y no la oferta de bienes o servicios

- Representar los intereses sociales.
- Política Sanitaria, con garantía de acceso a la atención hospitalaria.
- Garantizar una salud integral a todos los administrados, desde la salud sexual, maternal y general.
- Salud gratuita de los niños hasta los 16 años
- Salud mental. Políticas de recreación y dispersión
- Crear un sistema educativo moderno, que abarque desde el infantil hasta el adulto, con el fin de permitir un desarrollo intelectual para fomentar las iniciativas intencionales que contribuyan al desarrollo del individuo
- Política Educativa, basada en financiamiento a través de vouchers (cupones, vales).
- Dinamizar con protagonismo de los privados en la educación básica y secundaria.
- Potenciar a través de alianzas público-privadas la capacitación laboral técnica y económica orientada al emprendimiento, desarrollo y materialización de proyectos.
- Implementar la contribución tributaria como parte de la educación del individuo
- Incentivar la autonomía económica de las Universidades
- Protección del núcleo familiar heterogéneo
- Protección al desarrollo de la población infantil como fuente de las generaciones futuras
- Fomentar la privacidad como precepto fundamental para la armonía del colectivo
- Protección del empleo y la vejez
- Planes de vivienda, recreación y deporte

Infraestructura y servicios públicos

- Garantizar la prestación de los servicios básicos

- Abrir a la iniciativa privada la prestación de servicios públicos y/o otorgamiento de concesiones
- Mejorar situación urbanística de ciudades y zonas rurales para humanizar ambos entornos.

Seguridad y defensa del territorio con resguardo a la vida de los ciudadanos

- Seguridad ciudadana como precepto fundamental del contrato social
- Defensa común del país ante enemigos internos y externos

Protección del medio ambiente

- Protección del ambiente y del agua

Cualquier política pública debe estar orientada a garantizar el libre acceso y disfrute de los ciudadanos a los derechos y servicios básicos, así como las políticas de educación orientadas expresamente a desarrollar capacidades.

Asimismo, los actores públicos identifican las limitaciones presentes en la gestión que impiden la implementación de estas políticas:

- La constitución no coloca a los ciudadanos por encima de sus gobiernos.
- Disminución del poder a actores relevantes en el proceso de toma de decisiones.
- La burocracia y el populismo.
- Considerar que el servicio público (político) no es una profesión permanente y no algo temporal.
- Las políticas públicas parten de asumir la incapacidad y dependencia de las personas.

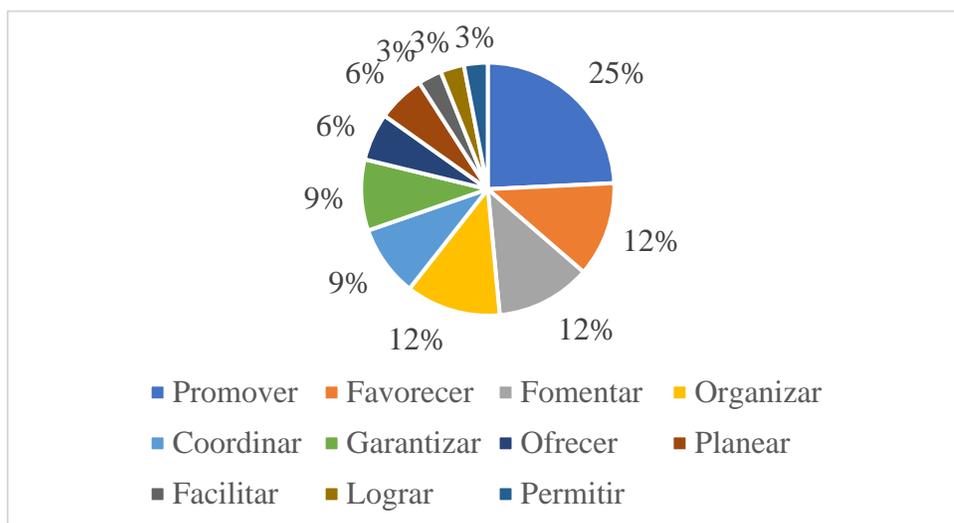
- Falta del reconocimiento de la naturaleza humana con respecto a la ambición de poder. Dificultad para poner de acuerdo a todos los grupos políticos y órganos estatales y privados encargados de desarrollarlas.
- No existe un modelo de Estado y sociedad. Solo existen proyectos políticos.
- Dificultades de conceptualización, diseño, financiamiento, implementación y evaluación. Ejercer tareas de conserje no es gestión pública.
- Alta intervención del Estado. Falta de introspección de que el Estado (ergo la gestión pública), no existe por encima de los derechos individuales. No existe un plan de gestión pública diseñado en función de la superación y paz del individuo.
- Abuso de la democracia para imponer mayorías transitorias sobre los derechos individuales.
- Se analiza más el deber ser que la plenitud del ser en sí.

www.bdigital.ula.ve

En resumen, las improvisaciones generalmente evidentes dejan ver un deterioro social.

Sobre el rol que debe cumplir la gestión pública a partir de las siguientes acciones (verbos): favorecer, promover, fomentar, coordinar, organizar, planear, garantizar u ofrecer.

Señalaron, que todos los verbos pueden conducir a una acción e intervención concreta desde la gestión pública, dependiendo del objetivo a alcanzar y la naturaleza de la política a instrumentar. Los verbos más usados por los actores privados se observan en la siguiente gráfica.

Gráfico 6. Rol de la gestión pública en opinión de los actores públicos

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas

Algunos actores plantean que, sobre garantizar de forma subsidiaria, allí donde la acción privada no es suficiente, la producción e intercambios de bienes y servicios, la gestión pública debe evitar en su relación con las personas, el uso de verbos como favorecer, organizar, planear y ofrecer, salvo en situaciones concretas que lo justifiquen (ordenación del territorio, urbanística, ayudas focalizadas, etc.)

Sobre la autonomía necesaria en los distintos niveles de gobierno para poder desarrollar una gestión pública que tenga como fin brindar oportunidades al ciudadano

Los actores privados coinciden en que debe existir un grado significativo de autonomía entre niveles de gobierno, algunos consideran que debe ser pleno y otros entretanto hacen las siguientes consideraciones: a) debe proveerse a los diferentes niveles de gobierno, un grado suficiente de autonomía política, tributaria y administrativa, para no depender del gobierno central, pero con controles ciudadanos importantes y efectivos, así como control fiscal y jurisdiccional, b)

deben producirse fractales como forma ideal de gobierno (Federalismo), donde el Estado y el gobierno local comparten autonomía, el poder fluye desde el individuo (unidad mínima), hacia el Estado Federal (unidad máxima) y no al revés, c) debe generarse un gobierno ágil basado en las particularidades sectoriales y geográficas funcionando con coordinación e interdependencia.

Respecto a los valores que deben estar presentes en la gestión pública para brindar oportunidades a los ciudadanos, señalan, la preeminencia de la transparencia, honestidad, eficiencia, respeto, responsabilidad, vocación de servicio y solidaridad, a las que agregan los valores de: profesionalismo, tolerancia salvo con la corrupción, confianza, objetividad, eficacia, autonomía, empatía, legalidad, subsidiaridad, colaboración, conocimiento, accesibilidad, equidad, compromiso, humildad, meritocracia, respeto a la vida, a la libertad y a la propiedad, balance entre democracia y derechos inalienables principios de una república.

Sobre el rol que debe cumplir la tecnología en el desarrollo de la gestión pública que tenga como fin al ciudadano

Los actores privados manifiestan que la tecnología en la gestión debe cumplir los siguientes roles: a) canal de comunicación para estar más cerca de los ciudadanos, facilitando información y acceso a la gestión pública, b) herramienta de supervisión y/o seguimiento por parte los usuarios, c) brindar servicios al ciudadano y consultar de sus demandas, d) ser garante de la viabilidad en la organización e instrumentalización de las políticas públicas, e) descentralizar funciones administrativas estatales, f) reducir el costo de transacciones entre el individuo y el Estado (costo medido en tiempo y dinero y esfuerzo), g) potenciar la eficiencia, eficacia y alcance en el ejercicio de esa gestión, h) medio imprescindible en el desarrollo académico, económico y productivo, i) proteger las invenciones ante los posibles plagios, los terrorismos informáticos, entre otros.

Algunos actores privados consideran que la tecnología es una herramienta que ayuda y facilita el desarrollo de la gestión pública, pero no es indispensable para alcanzar los objetivos.

Otros actores por su parte enfatizan que, la evolución de los grandes procesos de transformación digital, el poder y la capacidad de penetración que han desarrollado las redes sociales y la acumulación de grandes bases de datos generadas por los propios ciudadanos, pueden ser puestas al servicio de la sociedad en su conjunto con proyectos como los de Ciudades Inteligentes & Sostenibles. Debe evitarse un uso contrario a derecho de la tecnología, para imposibilitar que a través de ella se quiera evadir el control de las personas sobre la actividad administrativa de la gestión.

Entre las limitaciones existentes para el uso efectivo de la tecnología en la gestión pública los actores privados señalan: a) temor de que se pierda el contacto personal y produzca el anonimato, b) deficientes servicios públicos y el entorno socioeconómico adverso, c) restricción en el acceso a los servicios por falta de infraestructura, d) carencia individual de recursos tecnológicos para estar integrados a las redes, e) corrupción, falta de transferencia apropiada y evaluación de resultados, f) complejidad, problemas en el diseño de los mecanismos tecnológicos, la tecnología puede ser en si misma un yugo si es impuesta sin lógica, g) imposibilidad de acceso a ciertas personas por desconocimiento de uso de la tecnología, h) problemas en el financiamiento de la infraestructura tecnológica, i) desinterés de cierta comunidad por creencias de que pueda ser falso o tergiversado lo compartido por medios tecnológicos en relación a la gestión pública, j) ausencia de entrenamiento social en su utilización, bajo nivel de apoyo de las autoridades que están encargadas de la implementación, k) falta de mantenimiento, l) falta de regulación o violación de la norma, m) falta de capacitación del personal, nivel de educación de quienes sirven en la administración pública, n) no participar en foros de desarrollo para políticas públicas a nivel internacional, o) burocracia, p) el terrorismo financiero que pretende abarcar las tecnologías

modernas en beneficio de un grupo pequeño, pero grande económicamente, q) los plagios e inseguridad, r) el uso indiscriminado del internet sin la existencia de una plataforma segura, s) falta de presupuesto y el populismo , t) exceso de desinformación en redes sociales y cadenas informativas, u) manipulación política de la información al ciudadano, v) creencia que toda tecnología es útil (adoración tecnológica).

Sobre los elementos claves para que se alcance una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos

Para alcanzar una comunicación efectiva entre niveles de gobierno y con los ciudadanos, los actores privados también separan estas dos categorías que a la vez se complementan: 1) de interlocución con los ciudadanos, 2) de cultura organizacional.

De interlocución con los ciudadanos: a) objetivos y ofertas claras durante la campaña electoral, b) transparencia, mecanismos sencillos de participación y rendición de cuentas, c) la confianza legítima entre los ciudadanos y los gobernantes, d) disposición a escuchar por parte de los gobernantes y disposición a participar por parte de los ciudadanos, e) una visión compartida entre el gobierno y los ciudadanos sobre el rol que debe jugar el servicio público en el marco del desarrollo político y social del país, f) funcionario preparado para servir al ciudadano, g) la garantía de la información y el acceso a toda la ciudadanía, h) debe ser clara, asumiendo triunfos y derrotas de la gestión, i) que el gobierno entienda que son los ciudadanos, con su creatividad, necesidad y ambiciones de progreso, j) los funcionarios no deben contar con demasiadas facilidades para convertirse en grupos de interés autónomos y desligados del control ciudadano.

De cultura organizacional: a) lenguaje claro, b) empatía, c) respeto a las ideas del otro, d) objetividad, e) capacidad de escuchar, entender y comprender, f) comunicar abierta y transparentemente los resultados de la gestión de los recursos del Estado, g) evaluación y rendición

de cuentas permanentemente, corrección, ajustes y cambios en base a los resultados, h) debe estar sometida a criterios adecuados de evaluación y seguimiento por parte de diversos mecanismos de contraloría estatal (división de poderes) y ciudadana, i) plan estratégico comunicacional de información sobre la gestión con distintos voceros, especialmente voceros que conozcan o sean especialista en los temas a tratar, j) simplificación de procedimientos, k) espacios seguros y respetuosos para el ejercicio de esa comunicación, l) facilidad en el acceso a las formas o canales de comunicación, m) existencia de instancias de coordinación, de resolución oportuna de conflictos, n) correcta definición de competencias, horizontalidad, tamaño correcto y distribución del poder del Estado lo máximo posible, o) no usar redes sociales como vías para respuestas oficiales y profesionalización del personal.

Aunado a lo anterior, los actores privados también señalan las limitaciones para que se produzca una comunicación efectiva en la gestión pública, entre niveles de gobierno y con los ciudadanos, unas a nivel interno u organizacional y otras externas con los ciudadanos.

A nivel interno (organizacional): a) corrupción, b) soberbia de quién está en el poder, no entender que piensa el ciudadano, c) malos asesores, d) intereses políticos, dominio partidista de las instituciones, e) transformar la gestión del gobierno y lo público como un fin en sí mismo, f) estructura organizacional no clara en niveles de mando a lo interno, g) improvisaciones, falta de profesionalización del personal, h) dificultades para el diseño y financiamiento de los mecanismos de comunicación de la gestión pública, i) falta de solidaridad, j) control de los recursos económicos por parte del estado o de individuos (monopolio, oligopolio y capitalismo de estado), k) falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana, m) ausencia de instancias de coordinación y de resolución de conflictos.

A nivel externo (con los ciudadanos): a) corrupción, b) deficientes servicios públicos y el entorno socioeconómico adverso, c) falta de transparencia en el acceso a la información, opacidad,

d) falta de una visión compartida y de una estrategia a desarrollar y comunicar, e) no contar con buena relación ante los medios de comunicación, f) uso ineficiente de las redes sociales, g) la violación a los derechos del ciudadano, h) la inseguridad en las instituciones, i) falta de credibilidad de quien preside la gestión pública, j) manipulación o ausencia en los datos e informaciones, k) discrecionalidad de los funcionarios, l) procedimientos complejos y enrevesados, m) populismo, engaños, mentira, insatisfacción de la sociedad, n) desinterés, falta de motivación ciudadana por estar acostumbrada al proteccionismo del Estado, o) subjetividad, p) irrespeto al ciudadano, q) medios de comunicación poco concurridos o muy saturados de información, r) en las poblaciones demasiado pequeñas el gobierno está ausente, s) falta de interlocución por parte del Estado que genera desconfianza en los ciudadanos, accesibilidad, t) educación que no sea capaz de preparar a los niños para asumir el reto de un estado reducido.

Sobre las características que debe definir el liderazgo en la gestión pública de cualquier nivel

Respecto al liderazgo los actores privados ubicaron características de orden organizacional y actitudinales de los líderes:

De orden organizacional: a) transparencia, claridad e innovación comunicacional, b) imposibilitar la corrupción, rendir cuentas de resultados logrados y de correcciones adoptadas, d) evaluar constantemente la opinión del ciudadano sobre la gestión y qué expectativas tienen, e) visión sistémica y capacidad de articulación, k) conciencia social, búsqueda del bienestar social, l) concepción ética del cargo público, m) capacidad de gestión, manejo y control de daños, n) formación, especialmente en el servicio público, o) respeto al ciudadano en los hechos, respeto a la dignidad humana, p) conciencia ambiental, q) responsabilidad y compromiso, r) defensa del Estado de derecho.

Actitudinal de los líderes: a) buenos oídos, b) elocuencia, saber comunicar, c) hablar con el ejemplo, d) eficiencia, e) empatía, capacidad de conectar, f) accesibilidad, g) coherencia, h) humildad, i) integridad y honestidad, j) vocación de servicio / deseos de ser útil, k) capacidad técnica, l) credibilidad, m) dominio de la historia y conocimientos microeconómicos, n) solidaridad, o) profesionalismo, p) principios y valores éticos y democráticos, q) habilidades sociales, r) resiliencia, s) capacidad de influir y motivar.

Ante la precaria bibliografía sobre estudios de aplicación del enfoque de capacidades de Nussbaum en la gestión pública, explícitamente en el ámbito interno operacional del poder ejecutivo y legislativo en cada nivel territorial, ya que en su mayoría las investigaciones encontradas estuvieron dirigidas al diseño y evaluación de políticas y programas públicos; se echó mano del diálogo de saberes como método cualitativo, para poder comprender, sintetizar, y contextualizar el conocimiento aportado por cada uno de los actores en las entrevistas, permitiendo plantear los siguientes fundamentos teóricos-epistemológicos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades.

Análisis de Métricas Versus Opinión de los Actores

El desarrollo de la investigación se realizó en dos fases, por una parte, el análisis de conglomerados a partir de un grupo de indicadores que consideran distintas aristas de evaluación: gestión, desarrollo humano, libertades, bienestar económico, estabilidad, democracia y gobierno electrónico, lo que arrojó tres grupos de países perfectamente definidos en América Latina; y por la otra, un conjunto de entrevistas a actores públicos y privados de distintos países de la región (ver tabla 15).

Tabla 15. Fases de la investigación

Fase 1: Conglomerados de la evaluación de métricas	Fase 2: Entrevistas realizadas
Conglomerado/Clúster 1: Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	9 entrevistas 5 actores públicos (3 Chile, 1 Argentina, 1 Uruguay) 4 privados (2 Costa Rica, 2 Chile)
Conglomerado/Clúster 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	7 entrevistas 5 actores públicos (1 Colombia, 1 México, 2 Ecuador, 1 Perú) 2 actores privados (1 Ecuador, 1 Perú)
Conglomerado/Clúster 3: Cuba y Venezuela	23 entrevistas 14 actores públicos (14 Venezuela) 9 actores privados (9 Venezuela)

Fuente: Elaboración propia

Seguidamente se presentan las dos perspectivas y se buscan elementos coincidentes y diferenciadores entre grupos de naciones latinoamericanas (ver tabla 16).

Tabla 16. Síntesis de resultados de las fases de la investigación

Características de los conglomerados	Opinión de los actores entrevistados por conglomerado
Conglomerado/Clúster 1: a) Alto nivel de participación y rendición de cuentas fuerte. b) Fuerte estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno, calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción. c) IDH muy alto. d) Índice de bienestar sustentable tendiendo a medio, con riesgo social moderado. e) Naciones consideradas libres, con libertades humanas y económicas moderadas y mediano respeto por los derechos de propiedad. f) Mediana equidad en la distribución del ingreso. g) Nivel medio de miseria tendiendo a bajo, con progreso social alto y mediana capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos. h) Presencia de organizaciones criminales y nivel de resiliencia medio. i) Rendimiento alto del estado de la democracia y nivel alto de desarrollo del gobierno electrónico.	Conglomerado/Clúster 1: a) Importancia de desarrollar las capacidades para que cada persona logre una vida feliz. b) Resaltan el rol no solo del gobierno sino de la cooperación de todos los sectores de la sociedad para alcanzar este objetivo. c) Reflexionan sobre los avances que ha tenido la gestión pública al fomentar estas capacidades, pero identifican al modelo estatista como una limitante para obtener mejores resultados. d) Declaran sobre la importancia de la participación ciudadana y en la necesidad de implementar políticas públicas que conduzcan al desarrollo humano. e) Plantean que debe existir un grado de autonomía elevado entre distintos niveles de gobierno. f) Consideran que en la gestión pública se debe distinguir los valores de: ética, respeto, solidaridad, transparencia, justicia, honestidad. g) Recalcan el importante rol de la tecnología para lograr la eficiencia y la calidad en los servicios que se prestan a los ciudadanos, aunque exponen algunas limitaciones para su uso: inseguridad informática, poca destreza en el manejo de los sistemas, disponibilidad de tecnología de nueva generación, y la desconfianza de los ciudadanos en el manejo de su información en las plataformas tecnológicas. h) Entre las limitaciones que identifican para que aumente la confianza y la comunicación sea efectiva se encuentran: la falta de información sobre las acciones emprendidas desde el gobierno y la ineficiencia al momento de atender las demandas de la ciudadanía. i) Sobre las características del liderazgo necesario para conducir una gestión pública desde el enfoque de capacidades señalan: capacidad para innovar, creatividad y flexibilidad, buen manejo de las relaciones interpersonales; así como también la

	promoción del principio de cooperación entre niveles de gobierno, vertical y horizontal.
<p>Conglomerado/Cluster 2:</p> <p>a) Bajo nivel de participación y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno y calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción.</p> <p>b) IDH alto.</p> <p>c) Índice de bienestar sustentable bajo con riesgo social alto.</p> <p>d) Naciones parcialmente libres, con libertades humanas y económicas moderadas y, poco respeto por los derechos de propiedad.</p> <p>e) Mediana equidad en la distribución del ingreso.</p> <p>f) Nivel de miseria y progreso social medio, con poca capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos.</p> <p>g) Presencia de algunas organizaciones criminales y poca capacidad de resiliencia.</p> <p>h) Rendimiento del estado de la democracia medio y, un nivel alto de desarrollo de Gobierno Electrónico.</p>	<p>Conglomerado/Cluster 2:</p> <p>a) Señalan la importancia del desarrollo de las capacidades expuestas por Nussbaum, para que la persona alcance un grado de autonomía y libertad que le permitan vivir una vida plena y digna. Sin embargo, destacan que desde la gestión pública no se ha trabajado adecuadamente, bien sea por falta de recursos económicos, o de interés político.</p> <p>b) Entre las políticas que consideran necesarias destacan: educación para todos, salud integral, el fortalecimiento del rol de la mujer en la sociedad, la protección de los derechos humanos.</p> <p>c) Señalan como valores que deben sostener la gestión pública, los siguientes: ética, respeto, solidaridad, transparencia, justicia, y honestidad.</p> <p>d) Plantean que la tecnología juega un rol importante en la gestión para lograr la eficiencia y calidad, y enfrenta limitaciones en la seguridad de las plataformas tecnológicas, alfabetización digital, acceso a nuevos desarrollos tecnológicos, y la poca confianza del ciudadano en el uso de su información personal por parte del gobierno.</p> <p>e) Para lograr la comunicación efectiva señalan que se debe escuchar a la gente, y hacerlo desde el respeto mutuo.</p>
<p>Conglomerado/Cluster 3:</p> <p>a) Bajo nivel de participación y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad del gobierno y calidad legislativa, estado de derecho y control de la corrupción.</p> <p>b) IDH alto.</p> <p>c) Índice de bienestar sustentable bajo con riesgo social alto.</p> <p>d) Naciones no libres, con libertades humanas y económicas reprimidas e irrespeto por los derechos de propiedad.</p> <p>e) Mediana equidad en la distribución del ingreso.</p> <p>f) Nivel de miseria alarmante, progreso social medio tendiendo a bajo, con poca capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de los ciudadanos.</p> <p>g) Presencia de algunas organizaciones criminales y baja capacidad de resiliencia.</p> <p>h) Rendimiento bajo del Estado de la democracia y, un nivel medio de desarrollo de Gobierno Electrónico.</p>	<p>Conglomerado/Cluster 3:</p> <p>a) Destacan la necesidad de que en el país existan oportunidades que permitan que las personas alcancen las capacidades señaladas por Nussbaum para lograr sus objetivos de vida.</p> <p>b) Señalan que en Venezuela existen limitaciones para desarrollar una gestión pública que se enfoque en las capacidades, entre las cuales identifican: corrupción, falta de alternabilidad convirtiendo al gobierno en un fin en sí mismo y, falta de inversión.</p> <p>c) Los entrevistados identifican tres valores como prioritarios en la gestión, a saber: transparencia, responsabilidad y la eficiencia.</p> <p>d) Exponen la importancia del uso de la tecnología para alcanzar la eficiencia y la transparencia, así como también para lograr una comunicación efectiva con los ciudadanos.</p> <p>e) Respecto a las áreas que consideran prioritarias para fortalecer desde la gestión identifican: educación, salud, inclusión social y las actividades económicas, para ello señalan como valores imprescindibles en la gestión, la transparencia, la honestidad y la responsabilidad, acompañados de una política de rendición de cuentas y participación ciudadana efectiva.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas de las entrevistas dadas por los actores.

Los entrevistados de los tres grupos, coinciden en la importancia de desarrollar una gestión pública desde el enfoque de capacidades, sustentada en valores como la ética y la transparencia, donde se garantice el respeto a los derechos humanos y se promueva el desarrollo de cada persona.

Asimismo, coinciden en el uso de la tecnología como herramienta útil para obtener mejores resultados en la gestión, insistiendo en que su manejo apropiado permite aumentar la confianza, y lograr una comunicación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y con los ciudadanos.

Ahora bien, es de hacer notar en este punto que, aunque los entrevistados de los dos primeros grupos coinciden en la falta de interés, en especial de los actores públicos, para que se pudiera producir una gestión desde el enfoque de capacidades, observándose mayor avance en el primero, los entrevistados del tercer grupo alertan sobre un deterioro del sistema democrático en sí mismo, no en sus políticas públicas y alcances, sino en su principio base: la alternabilidad en el gobierno.

Dicho lo anterior, no se observan más diferencias entre las opiniones de los entrevistados, quienes mantienen en el centro de su discurso la necesidad de que las personas desarrollen sus capacidades, se lleve adelante una gestión pública sustentada en valores y el uso eficiente de la tecnología; sin embargo, cada uno hace énfasis en aquello que se acerca más a la realidad social, política y económica de su grupo, a saber:

- Los entrevistados correspondientes a los países del primer grupo destacaron el trabajo coordinado entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en función de generar las oportunidades necesarias para que las personas desarrollen las capacidades y alcancen una vida digna; plantean una responsabilidad compartida. Destacan la importancia de la participación ciudadana, el desarrollo sustentable e inclusivo, los valores de la ética y la transparencia en la gestión y, enfocan el uso de la tecnología en la mejora de calidad de los servicios públicos.

- Los entrevistados del segundo grupo, dan un rol más preponderante a la gestión del gobierno para brindar las oportunidades que las personas requieren para alcanzar esas capacidades y vivir una vida feliz, resaltan el papel que juega la mujer y la necesidad de empoderarla. Coinciden en el uso de la tecnología, pero mencionan la importancia de que esté diseñada para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. También comparten con el primer grupo los valores éticos en la gestión y hacen énfasis en una comunicación efectiva Estado-sociedad.
- El tercer grupo de entrevistados coinciden con los dos primeros respecto a brindar las oportunidades para que las personas desarrollen las capacidades expuestas por Nussbaum, pero en este caso, hacen énfasis en las características del liderazgo que está al frente de la gestión, en su formación y valores éticos y profesionales, así como también su grado de compromiso para lograr un desarrollo sostenible y una visión de país de largo plazo, capacidad para comunicar y para mantener una comunicación efectiva. Igualmente destacan el rol de la tecnología, destacando su utilidad para lograr transparencia.

En suma, independientemente de la situación en que se encuentre el país, los actores destacan la importancia de emplear el enfoque de capacidades en la gestión pública. No obstante, muestran las limitaciones a las que está expuesta la gestión para cumplir con este objetivo. Los nodos críticos para avanzar en el proceso de gestión basada en capacidades identificados corresponden esencialmente a: falta de voluntad política, corrupción, manejo de la comunicación efectiva, cultura organizacional, y buen uso de la tecnología.

Relacionando ambas fases de la investigación con la viabilidad para instrumentar el enfoque de capacidades en la gestión pública, se observa lo siguiente:

- En el primer grupo, los indicadores señalan una mayor participación ciudadana, menos violencia, estado derecho, rendición de cuentas, libertad, democracia estable y buen desarrollo

del gobierno electrónico, y por su parte, los actores entrevistados identifican avances importantes para lograr el bienestar de la población. Lo anterior confirma que se está en presencia de un terreno fértil para el enfoque.

- En el segundo grupo, los indicadores muestran que la participación ciudadana es débil, hay más violencia, menor calidad en el estado derecho, poco control de la corrupción, poco respeto a los derechos de propiedad, libertad moderada, democracia débil, pero alto desarrollo del gobierno electrónico y; los actores entrevistados hacen énfasis en el rol del gobierno para aumentar el bienestar la población y la confianza. En este caso, se evidencia que existen importantes desafíos para hacer viable el enfoque de capacidades desde la gestión, en especial en lo referido al respeto irrestricto de los derechos y libertades de las personas.
- En el tercer y último grupo, los indicadores muestran que la participación ciudadana es débil, existe violencia, menor calidad en el estado derecho, poco control de la corrupción, irrespeto a los derechos de propiedad, son naciones no libres y reprimidas económicamente con niveles de miseria alarmantes, poco rendimiento del Estado democrático, y un nivel medio de desarrollo del gobierno electrónico y; los actores entrevistados hacen énfasis en la necesidad del fortalecimiento del sistema democrático, la alternabilidad y la transparencia, para aumentar el bienestar la población y la confianza. En este caso, no es viable el enfoque de capacidades desde la gestión, pues, condición principal es la libertad para ser y hacer de todas las personas, una nación libre.

En resumen, la realización de estas dos fases y su posterior conjunción, permite evidenciar que, aunque el Índice de Desarrollo Humano sea alto en los distintos conglomerados identificados en la región y el grado de desarrollo de gobierno electrónico sea aceptable, esta información resulta insuficiente al momento de decidir sobre la viabilidad del enfoque de capacidades desde la gestión

pública. Se hace necesaria una mirada amplia que permita combinar variables objetivas con variables subjetivas, no se trata solo de medir el bienestar, sino que las personas lo perciban al aumentar sus distintas posibilidades de funcionamiento; en definitiva, poder ser y hacer según sus decisiones individuales.

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

CAPÍTULO IV: FUNDAMENTOS TEÓRICOS-EPISTEMOLÓGICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES.

Como ya se ha señalado, la gestión pública desde el enfoque de capacidades de Nussbaum busca brindar los espacios para que los ciudadanos puedan alcanzar un nivel umbral mínimo en cada una de ellas. En este compendio se exponen los fundamentos teóricos - epistemológicos encontrados en la investigación.

Perspectiva Filosófica: Influida por perspectivas filosóficas que se centran en el florecimiento o la realización de los humanos, desde Aristóteles y John Stuart Mill en Occidente hasta Rabindranath Tagore en la India. Una alianza entre la ética y lo político para proveer un entorno de oportunidades desde la gestión pública.

Fundamentos teóricos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades

Como se ha señalado, el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum centra su comprensión en el pluralismo ético, prioriza la protección de los derechos humanos, reconoce la diversidad de las vidas humanas y, el derecho a la dignidad y la libertad de cada persona. Por tanto, sostiene que los gobiernos deben proveer políticas y servicios que partan del reconocimiento y respeto a cada ciudadano, considerando el desarrollo de sus capacidades como el elemento clave que le permite satisfacer sus necesidades diversas, al tiempo de garantizar su participación en todos los asuntos públicos que le sean de interés, con acceso a información verificable para tomar las mejores decisiones, y con los principios de transparencia y rendición de cuentas como ejes transversales de la gestión pública.

Fundamentos epistemológicos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades

Está orientado por la epistemología sistémica, el Estado y la gestión pública, son considerados como sistemas abiertos con distintos niveles de complejidad, en una relación de sistemas con suprasistemas refiriéndose al entorno y con subsistemas describiendo a sus instancias internas, fundamentado en el paradigma constructivista-sistémico, desde la perspectiva del desarrollo de capacidades en cada persona, mediante el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia este fin.

Una nueva concepción de la gestión pública

Se presenta una nueva concepción de la gestión pública, los valores de la gestión, los ejes transversales para el diseño e implementación de las políticas públicas, la caracterización del liderazgo, y se alerta sobre las limitaciones que enfrenta.

A partir de la investigación realizada, se puede afirmar que para desarrollar una gestión pública que busque un nivel umbral en las 10 capacidades propuestas por Martha Nussbaum, se debe reconocer que cada ciudadano es titular de derechos individuales, que puede participar activamente en los asuntos públicos de su interés sin ser coaccionado y responder exclusivamente a su conciencia. Desde esta perspectiva, el "poder" es entendido como la capacidad de cada individuo, quien en el ejercicio de estas capacidades se transforma en persona segura, participativa, respetuosa de los demás y de su entorno, en un sentido amplio que incluye a los animales.

Cada ciudadano puede desear estas u otras capacidades conforme a sus prioridades, el nivel umbral requerido de ellas podría ser distinto para una persona y para otra. En razón de lo anterior, hay que establecer el alcance de la gestión pública y tener límites bien definidos en cuanto a derechos positivos, aquellos que se deben garantizar, y negativos, aquello que no se puede prohibir.

Desde la gestión pública se debe proveer un entorno dado por un Estado de Derecho que asegure las libertades y garantías individuales, que propicie la iniciativa privada dando paso a una sociedad civil vigorosa, diversa, comunitaria, solidaria y democrática, donde no se privilegie lo colectivo sobre la responsabilidad y desarrollo de cada individuo.

Participación ciudadana en la toma de decisiones; programas y políticas públicas que promuevan el acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente y cultura, aunado a mecanismos de financiamiento; un sistema de protección social y de seguridad laboral; garantía del respecto a los derechos humanos; programas de atención a los más vulnerables, resumen el conjunto de las políticas públicas identificadas por los actores.

Se deben implementar políticas públicas que habiliten a la persona para ser autónoma, y si hay posiciones distintas sobre el alcance de alguna de estas capacidades, Martha Nussbaum (2012) señala que ese nivel umbral debe responder a una decisión tomada como sociedad en cada nación.

www.bdigital.ula.ve

Valores necesarios en la gestión desde el Enfoque de Capacidades

La investigación realizada a través de actores públicos y privados en Latinoamérica, proporciona información que permite identificar dos conjuntos de valores que deben estar presentes en la gestión pública desde el Enfoque de Capacidades, uno prioritario y uno complemento (ver tabla 16)

El conjunto prioritario está compuesto por los valores de transparencia, honestidad, eficiencia, respeto, responsabilidad y vocación de servicio; los actores destacan la centralidad de éstos para alcanzar una gestión que abra las oportunidades para que las personas logren desarrollar las capacidades expuestas por Nussbaum.

Tabla 17. Valores necesarios en la gestión pública desde el Enfoque de Capacidades

Actores Públicos	Actores Privados
Transparencia	Transparencia
Sentido de servicio	Honestidad
Respeto	Eficiencia
Honestidad	Respeto
Eficiencia	Responsabilidad
Responsabilidad	Vocación de servicio
Conocimiento	Solidaridad
Imparcialidad	Profesionalismo
Foco en el ciudadano	Tolerancia, no a la corrupción
Competencia limitada	Confianza
Legalidad	Objetividad
Tolerancia	Eficacia
Flexibilidad	Autonomía
Eficacia	Empatía
Ética	Legalidad
Integridad	Subsidiaridad
Colaboración	Colaboración
Equidad	Conocimiento
Compromiso	Accesibilidad
Creatividad	Equidad
Inclusión	Compromiso
Alternabilidad	Humildad
Sostenibilidad fiscal y ambiental	Meritocracia
Cultura de sana competencia	Respeto a la vida
Respecto a organizaciones intermedias (sociedad civil organizada)	Respeto a la libertad
Simplificación de las herramientas tecnológicas	Respeto a la propiedad
Apertura a la participación ciudadana.	Balance entre democracia y principios de una república

Fuente: elaboración propia. Proceso de las entrevistas

El segundo conjunto de valores compartidos por una gran parte de los actores refuerza el primero, y está constituido por: conocimiento, legalidad, tolerancia (salvo con la corrupción), eficacia, colaboración, equidad y compromiso; este conjunto brinda garantía de efectividad de los primeros.

Cada uno de estos valores se hace tangible en el diseño e implementación de las políticas públicas, las cuales deben contar con un entorno institucional y organizacional favorable.

Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades

Los ejes transversales obtenidos en la investigación, a partir del proceso de consultas, para la implementación de políticas públicas que promuevan e impulsen el desarrollo de las capacidades propuestas por Nussbaum, fueron los siguientes:

Tabla 18. Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades

Eje Transversal	Funcionalidad
Proyecto de país	Hoja de ruta compartida entre los ciudadanos y el Estado
Renovación de la estructura e instituciones del Estado	Adaptándolo a los retos que plantea la sociedad de la información y digitalización, que derrumba fronteras entre ámbitos de interés e incluso entre naciones.
Federalismo como modelo de organización política	Como sistema de gobierno que acerca los ciudadanos y al Estado, brindando la posibilidad de atender sus diferenciadas necesidades.
Fortalecimiento del tejido social	Como elemento clave de interacción Estado-ciudadano y garantía de transparencia y eficiencia.
Alianza del sector público y privado	Como herramienta para alcanzar el desarrollo de la sociedad en su conjunto
Preservación y respeto del medio ambiente	Como parte de la responsabilidad intergeneracional que se tiene con los conciudadanos aún no nacidos.
Implementación de indicadores de desempeño en todas las políticas públicas y programas compensatorios.	Con foco siempre en el desarrollo de capacidades de cada persona.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas

Para llevar adelante una gestión desde esta concepción se requiere caracterizar el liderazgo que tendrá la responsabilidad de su implementación.

Caracterización del liderazgo en una gestión con Enfoque en las Capacidades

La investigación identificó, que se dé un liderazgo inteligente²¹ y líquido²² a la vez tanto a nivel organizacional como personal, capaz de entender las necesidades de los ciudadanos, gestionar los procesos y desarrollar trabajo en equipo; así como también, sabe adaptarse a los cambios constantes en las organizaciones y tiene capacidad para manejar y liderar la incertidumbre.

La caracterización del liderazgo organizacional, parte de la valoración de cada uno de los miembros del equipo, y se apoya en la evaluación constante de la opinión del ciudadano y sus expectativas, tiene una visión sistémica y capacidad de articulación, una gestión enfocada en resultados, con la implementación de indicadores de avances, y con capacidad para gestionar procesos y realizar control de daños.

Sobre el liderazgo personal se identifica, que debe estar orientado a la efectividad y eficacia, celeridad y proactividad, tener capacidad para integrar equipos, tener buen oído y también saber comunicar, tener conocimiento y contar con buenos asesores, conocer la historia y los elementos básicos de la microeconomía para entender cómo las familias y las empresas toman sus decisiones, tener deseos de ser útil y ser resiliente, pero sobre todo predicar con el ejemplo y trabajar bajo la premisa de que los actos tienen consecuencias.

Limitaciones para el desarrollo de una gestión enfocada en las capacidades

Una gestión que busque propiciar el entorno adecuado y las oportunidades para que cada persona logre desarrollar capacidades, y que a su vez le permita ser autónoma, necesariamente se

²¹ La realidad es compleja, la tecnología y la globalización ha tenido un gran impacto en la sociedad en general, el líder inteligente busca entender estos procesos evolutivos y responde a ellos de manera transformadora Casado y Giménez (2022). <https://acortar.link/2Kk3WU>

²² Pereira (2014) “La liquidez en el ámbito del liderazgo implica que este ya no se encuentra fijo a la persona, sino que es móvil y se adapta a las formas que se requiere al interior de un equipo u organización” (Pereira, 2014, p. 110) . <http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n37/n37a04.pdf>

va a enfrentar a una serie de obstáculos entre los cuales se enfatizan tres de ellos: a) partir de que el individuo no es capaz de cuidar por sí solo de él y su familia, por tanto requiere de la asistencia del Estado a través de programas compensatorios y políticas públicas; b) la no comprensión de las aspiraciones de una nueva sociedad emergente que deriva en crisis institucional y política producto de no asumir los desafíos que se plantean y c) la capacidad de la propia gestión para atender todas estas realidades. Todo esto conlleva a improvisación y a una mala concepción de la gestión para brindar el apoyo que requieren las personas.

Asimismo, sobre el uso eficiente de la tecnología y las limitaciones que enfrenta se proponen algunos elementos claves para alcanzar una comunicación efectiva entre actores.

El uso de la tecnología en la gestión

La transición digital, que desde hace más de dos décadas viene avanzando en el mundo entero, ha puesto en el centro del debate público la necesidad de desarrollar herramientas que permitan mejorar los procesos de comunicación del Estado (actores públicos) con los ciudadanos (actores privados), y también entre distintos niveles de gobierno y demás instituciones públicas.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) en su última evaluación del Índice GovTech, el cual mide el uso de soluciones digitales en el sector público, señaló para el año 2020 que “los países iberoamericanos necesitan aplicar más masiva y eficientemente las nuevas soluciones digitales basadas en datos para ofrecer mejores servicios a los ciudadanos y ponerlos en el centro de su gestión” (CAF, 2020)

Esta investigación pudo evidenciar que el rol de la tecnología en la gestión pública es asociado fundamentalmente a dos ámbitos: el primero de ellos la transparencia, pues brinda la posibilidad de obtener información verificable en tiempo real de todas las áreas de la gestión; el segundo, la eficiencia y calidad, pues, la incorporación de soluciones tecnológicas permite acelerar

procesos y retroalimentar la gestión a partir de la información aportada por los usuarios. En ambos se estimula la participación ciudadana como ente contralor de la gestión y, permite a la vez, el diseño e implementación de políticas públicas asertivas, que repercuten en aumentar la confianza en la gestión.

Sin embargo, pese a los beneficios que provee el uso de la tecnología en la gestión pública, su implementación enfrenta muchos desafíos que van desde el poco presupuesto asignado a este sector y la mala calidad de los servicios de electricidad e internet entre otros, aunado a las limitaciones propias de la alfabetización digital de todos los usuarios tanto a nivel de funcionarios como de ciudadanos, hasta la falta de voluntad política para asumir el escrutinio público al que queda expuesta la gestión, así como también la desconfianza por parte de los ciudadanos en quienes la están liderando y el uso que se dé a la información que aporten.

Superar cada una de estas limitaciones es un reto posible. Existen países en el mundo donde la gestión pública ha profundizado el gobierno electrónico con excelentes resultados, una de estas naciones es Estonia, el cual tiene el 99% de sus servicios públicos online, incluso materias tan delicadas como salud y educación se ven ampliamente beneficiadas por el uso de la tecnología en sus procesos. Los ciudadanos son los únicos dueños de su información y la comparten con otros actores, públicos o privados, a través de una gran autopista digital, el dominio de la información siempre se encuentra en manos de cada persona y ninguna organización o empresa de tecnología dispone del monopolio de los sistemas, todas se articulan de manera armónica y con altos estándares de ciberseguridad para hacerlo sencillo y eficiente.

Lograr incorporar la tecnología en todos los ámbitos de la gestión requiere de un pacto entre el Estado y los ciudadanos, ello exige una comunicación efectiva.

Elementos para lograr una comunicación efectiva

La comunicación horizontal y vertical entre niveles de gobierno y demás instituciones públicas, al igual que la comunicación con los ciudadanos, requieren de diversos elementos que la hagan confiable, segura y útil, entre ellos: 1) definición clara de roles, 2) objetivo institucional y visión de servicio al ciudadano, 3) claridad en el mensaje, 4) empatía, valoración y respeto, 5) aplicación de indicadores de gestión por niveles y conjuntos, 6) incorporación de la tecnología en el proceso de comunicación, y 7) confianza.

La confianza, como se señaló al inicio de esta investigación, es el elemento central para que la comunicación sea efectiva, dado que construye un ambiente propicio para que se alcancen los objetivos y cada persona participe sienta que su demanda y/o aporte es realmente atendida y valorada.

www.bdigital.ula.ve

Triangulación

Tabla 19. Ejes transversales para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades

Objetivos	Teoría	Resultados
<p>Profundizar en la perspectiva filosófica del enfoque de capacidades de Martha Nussbaum</p>	<p>El enfoque de capacidades es en esencia una teoría normativa, que considera a cada persona como fin en sí misma.</p> <p>Este enfoque es visto de dos aristas: una expuesta por Amartya Sen, como teoría comparativa de la calidad de vida, y la otra por Martha Nussbaum, como teoría de la justicia social mínimamente exigible.</p> <p>Sen (2000) define la capacidad de una persona como las diversas combinaciones de funcionamientos que puede conseguir y la caracteriza como una forma de libertad, la libertad para lograr diferentes estilos de vida.</p> <p>Martha Nussbaum (2012) explica que agrega al enfoque de capacidades de Sen otras nociones tales como: Dignidad Humana, Nivel Umbral y Liberalismo Político. Emplea una lista concreta de capacidades centrales y se abstiene de ofrecer una evaluación de conjunto de la calidad de vida en una sociedad, ni siquiera para fines comparativos.</p> <p>La pregunta clave en el enfoque de capacidades es ¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona? Esta pregunta permite comparar las sociedades y evaluarlas según su dignidad y su justicia básica.</p> <p>El enfoque de capacidades de Nussbaum, como teoría de justicia, se interesa por la injusticia y la desigualdad social, sobre todo, aquellas que son producto de ausencia de capacidades, provocadas por la discriminación y la marginación.</p> <p>Nussbaum hace una diferenciación entre las capacidades internas y las combinadas. Las primeras están referidas a las características propias de una persona, capacidades intelectuales y emocionales, la personalidad, el estado de salud y condición física, las habilidades, entre otras, por su parte, las combinadas son aquellas que se generan cuando las capacidades internas se combinan con el entorno.</p> <p>Afirma Nussbaum (2012), que el enfoque de capacidades como teoría de justicia, se interesa por la injusticia y la desigualdad social, sobre</p>	<p>En el desarrollo de este trabajo, merece destacar la preeminencia de la persona individual y luego al colectivo; cada persona es un fin en sí misma, ninguna capacidad puede ser sustituida por otras, pues todas son necesarias para el desarrollo del individuo; el Estado debe establecer las condiciones necesarias para que pueda hacer uso efectivo de ellas. El nivel umbral debe responder a los mínimos para que este objetivo sea alcanzado.</p> <p>El enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum centra su atención en la libertad como valor y propone una nueva dimensión para el análisis de la Justicia Social, siendo la libertad de cada persona, para desarrollar sus capacidades internas y combinadas, el objetivo político, pues garantiza la existencia de un espacio para el ejercicio de su humanidad en todos los ámbitos. Desde esta teoría se persigue visualizar el alcance del Estado y los aspectos generales sobre su estructura de gestión que lo haga eficiente.</p>

	<p>todo, aquellas que son producto de ausencia de capacidades, provocadas por la discriminación y la marginación. En estos casos Nussbaum plantea que el Estado tienen la obligación de implementar políticas públicas que corrijan estas fallas.</p> <p>Nussbaum plantea que el Estado debe garantizar que cada persona esté por encima de un nivel umbral de las 10 capacidades centrales que siguen, para llevar una vida digna y próspera, a saber: disfrutar de una vida humana de duración normal; mantener buena salud; poder desplazarse libremente con la garantía de su integridad física; poder utilizar los sentidos, imaginación y pensamiento; poder manejar libremente sus emociones, poder hacer uso de su razón práctica; respeto al derecho de afiliación; poder tener una relación respetuosa con otras especies; poder jugar y disfrutar de actividades recreativas; tener control sobre el propio entorno.</p>	
<p>Explicar los procedimientos y mecanismos de gestión pública para alcanzar los fines del estado</p>	<p>Ortegón, E. (2008) define la gestión pública como “la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo propuestas de política o los objetivos de su agenda, esa capacidad está en función de la racionalidad” (p.24).</p> <p>Sin embargo, afirma más adelante, este enfoque ha sido objetado y se ha propuesto el de racionalidad limitada, se parte de un mundo imperfecto y la información aportada por él también es imperfecta, por tanto, los funcionarios en la gestión pública cuentan con una dotación limitada para tomar decisiones racionales y expone el desafío que la comprensión de este concepto representa, conocer las características y relacionar tres grandes componentes de organización: el Estado, el Mercado y la Economía.</p> <p>Para (Albi, González-Páramo, & G., 1997), la gestión pública, es concebida como el conjunto de decisiones tomadas con el fin de motivar y coordinar a los ciudadanos para el logro de metas individuales y colectivas en el ámbito público, adoptando las normas que constituyen el sistema jurídico-político existente. Sin embargo, esta gestión inicialmente mecanicista de planteamiento lineal, reduccionista y de alcance limitado, se ha visto forzada a asumir nuevas dimensiones en las relaciones del Estado con la sociedad, que han puesto a prueba las capacidades internas del liderazgo político y gerencial de los que conducen los entes de gobierno, así como también,</p>	<p>La naturaleza de la gestión pública se define entonces como dinámica y compleja, en constante cambio y adecuación ante los desafíos que impone la sociedad; por consiguiente, debe ser flexible y dirigida a satisfacer las demandas de los ciudadanos proveyendo servicios de calidad e implementando políticas y programas públicos enfocados en su desarrollo y bienestar.</p> <p>La gestión pública debe ser vista como un proceso en constante evolución que depende de la iniciativa y habilidad de los gobiernos para generar las condiciones que facilite el desarrollo social, político y económico de sus ciudadanos. Esto implica adoptar una visión moderna en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas sensibles a los cambios del entorno, que promuevan una mayor participación ciudadana y garantice la eficiencia en los procesos administrativos. El uso de la tecnología puede ser una herramienta clave para lograr estos objetivos.</p> <p>Este segmento no pretende ser un estado del arte sobre la gestión pública, solo sirve para contextualizar el próximo, el cual presenta una correlación de la gestión con el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum.</p> <p>El mayor aporte que ofrece el enfoque de capacidades de Nussbaum a la Gestión Pública, es concebir como objetivo el desarrollo de capacidades en cada persona y no sus funcionamientos, siendo estos últimos una decisión personal y</p>

	<p>los procesos internos que realizan con el fin de satisfacer las demandas individuales y colectivas de la sociedad.</p> <p>(Boston, Martin, Pallot, & Walsh, 1996) explica que una nueva gestión debe estar enfocada en la eficiencia y ésta en las instituciones públicas deben adoptar los principios del mercado, ser competitiva y buscar la satisfacción de los ciudadanos.</p> <p>Una característica que comparten los conceptos, métodos o tecnologías de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública es que han sido entendidos o practicados a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza (Aguilar, 2007, p.23).</p> <p>Jessop (1998) señala que: “La gobernanza puede referirse a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes. Entre estos modos, tres son relevantes aquí: la anarquía del intercambio, la jerarquía organizacional y la "heterarquía" autoorganizada”. (p. 1).</p> <p>El uso de datos masivos en la gestión pública, abre las puertas a la gobernanza inteligente, el manejo de herramientas tecnológicas contribuye a tomar mejores decisiones de políticas públicas basadas en información de calidad; al tiempo de apoyar la transparencia, integridad y la eficacia en los procesos. Sin embargo, su uso exige garantizar la seguridad de la información que se transmite bidireccionalmente, y contar con sistemas adecuados para gestionarla (Cerrillo-Martínez, 2018).</p> <p>La revisión documental realizada de los trabajos sobre aplicabilidad del enfoque de capacidades propuesto por Nussbaum en la gestión pública, nos lleva a constatar que la mayoría de estos trabajos están dirigidos a la evaluación o incidencia de este enfoque sobre programas o políticas públicas; sin embargo, en el terreno de organizacional su estudio ha sido insipiente, validando la pertinencia de esta investigación y de aquellas que se desprenda de ella.</p>	<p>libre del ciudadano. El enfoque de capacidades permite a la gestión asumir al individuo como un fin en sí mismo, y no, como medio para otros fines, sean estos del gobierno o de la misma sociedad</p>
<p>Caracterizar el uso de gobierno electrónico con la finalidad de brindar mejores servicios y la participación en asunto públicos</p>	<p>El gobierno electrónico (e-gobierno) fundamenta su aplicación en el objetivo de mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones y, optimizar y simplificar los procesos de soporte institucional facilitando la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana, permitiendo a los gobiernos agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar transacciones y/o actividades del sistema público (Naser y Gastón, 2011).</p>	<p>El gobierno busca obtener la mayor cantidad de información posible sobre las personas para su existencia política y toma de decisiones, pero existe el temor de que esta información pueda ser utilizada para control político. Esto muestra la importancia de objetivos cognitivos y además los coloca en el centro de una posible confrontación</p>

	<p>El Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África propuso siete temas para la implementación del Gobierno Electrónico: 1) Gestión del sector público (e-administración); 2) Entrega de los servicios públicos (servicios electrónicos y e-ciudadanos); 3) Desarrollo del sector privado (Transacciones electrónicas); 4) Reformas legales y judiciales (e-justicia); 5) Políticas, marcos legales y normativos (indicadores sobre los sistemas legales); 6) Fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos (modernización de los Parlamentos y el voto electrónico e-voting); 7) Fortalecimiento de las autoridades locales.</p> <p>La confianza es el elemento clave para el éxito del gobierno electrónico, su ausencia representa un obstáculo insalvable para el logro de los objetivos.</p> <p>La confianza de un hombre en otro posee un valor moral tan alto como la debida correspondencia a dicha confianza; y acaso más meritorio aún, porque la confianza que se nos otorga, contiene un prejuicio casi constrictivo, y para defraudarla es preciso ser positivamente malo. La confianza se regala; no puede solicitarse en la misma medida en que puede exigirse que se corresponda a ella, una vez otorgada (Simmel, 1986).</p>	<p>Los dos casos expuestos, Estonia y Venezuela, dejan en evidencia que el gobierno electrónico puede ser un canal efectivo para la autonomía ciudadana, pero también para el control de la sociedad; por tanto, su implementación debe realizarse en un ambiente habilitante, brindándole a cada persona titularidad, privacidad y respeto sobre su información, en un sistema democrático con seguridad jurídica y foco en los principios de participación ciudadana, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.</p>
<p>Examinar las capacidades centrales de la sociedad en el contexto de gestión pública actual</p>	<p>Se realizó una revisión de los indicadores disponibles para los países de Latinoamérica con el fin de obtener una apreciación general sobre el desempeño de éstos respecto a las demandas que realiza la ciudadanía para obtener mejor calidad de vida. Estos indicadores fueron agrupados en 6 bloques, a saber:</p> <p>Indicadores de Gestión: índice de gobernanza desarrollado por el Banco Mundial, que a su vez provee valores de Participación y rendición de cuentas; Estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo; Efectividad del Gobierno; Calidad Legislativa; Estado de Derecho y; Control de la Corrupción.</p> <p>Indicadores de Desarrollo Humano y Bienestar Sustentable: índice de desarrollo humano (IDH), elaborado por el programa de Naciones Unidas – con valores de esperanza de vida, años esperados de escolaridad, años promedio de escolaridad, ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA 2019) -; índice de Bienestar Sustentable, desarrollado por Perdomo, Phélan y Levy.</p>	<p>A través de la revisión de los indicadores, se observa que el estudio de estos 14 índices permitió ver el grado de “desarrollo” promedio de las naciones de América Latina, en él se observa que Uruguay lidera la región, con un nivel muy alto de respuesta ante las exigencias de la sociedad, que se traduce en aumento de oportunidades para sus ciudadanos y estabilidad del sistema político como Estado Libre; Costa Rica y Chile lo siguen de cerca presentando valores altos de desempeño y progreso de sus países. Por su parte, Venezuela exhibe las puntuaciones más negativas en prácticamente todos los indicadores económicos, políticos, y sociales, salvo en desarrollo de gobierno electrónico donde se observa niveles altos, y en el IDH fundamentalmente influido por los años promedios de escolaridad pero con ingresos muy inferiores al resto de la región; Nicaragua, Guatemala, Honduras, y muy de cerca México y El Salvador, muestran valores alarmantes para sus estados; por su parte Cuba obtiene valores favorables respecto a la estabilidad de su sistema de gobierno, IDH y ausencia</p>

	<p>Indicadores sobre Libertades: índice de Libertad en el Mundo, medido por Freedom House; índice de Libertad Humana, elaborado por el centro de investigación canadiense Fraser Institute; índice de Libertad Económica, realizado por la Fundación norteamericana The Heritage; índice internacional de Derechos de Propiedad, desarrollado por Property Rights Alliance.</p> <p>Indicadores de Bienestar Económico: índice GINI, elaborado por el Banco Mundial; índice de miseria, calculado por el profesor Steve H. Hanke de la Universidad Johns Hopkins; índice de Progreso Social, desarrollado por la organización Social Progress Imperative.</p> <p>Indicadores de Estabilidad Social y de Gobierno: índice de Fragilidad, elaborado por The Fund For Peace; índice de Criminalidad/Resiliencia, elaborado por The Global Initiative Against Transnational Organized Crime.</p> <p>Indicadores de Democracia y Gobierno Electrónico: índice del Estado de la Democracia, desarrollado por Institute For Democracy And Electoral Assistance; índice de Desarrollo del E-Gobierno, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas</p> <p>Se procedió realizar el estudio comparativo de los países de Latinoamérica, mediante el análisis de conglomerado para identificar los grupos, seguidamente se realizó un análisis factorial y la reducción de variables a través del método de componentes principales que permitió generar dos nuevas variables: Sociedad – Estado y Libertad – Estado, obteniendo finalmente el diagrama de dispersión que ofrece información de la región en su conjunto. Estas mediciones se realizaron con la herramienta SPSS Statistics.</p>	<p>de grupos criminales en su territorio, mientras que en los demás índices sus valores como Estado no libre dan cuenta de un bajo desempeño.</p> <p>Mediante el análisis de conglomerados se confirmó la existencia de 3 clúster que fueron debidamente caracterizados.</p> <p>Finalmente, aplicando el método de componentes principales, se definieron las dos nuevas variables: Capacidad de Gobierno y Libertades Ciudadanas.</p> <p>Se confirma la existencia de 3 grupos de países en Latinoamérica (azul, verde y morado). El primero de ellos agrupa a Argentina, Panamá, Costa Rica, Chile y Uruguay. El segundo grupo que reúne a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana y, el tercer grupo está conformado por Cuba y Venezuela.</p>
<p>Presentar los fundamentos teórico-epistemológicos de la gestión pública que concibe al ciudadano como un fin en sí mismo</p>	<p>Se conjuga la visión de los actores entrevistados tanto en Venezuela como en otros países de Latinoamérica, tales como: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay; así como también actores de España y Estado Unidos que fueron incorporados para validar el alcance de la opinión de los anteriores.</p> <p>Los actores fueron agrupados en dos categorías: 1) actores públicos, referidos a ciudadanos que ejerzan o han ejercido función pública, de carrera, de confianza, o se han desempeñado en cargos de elección popular y, 2) actores privados, referidos a ciudadanos miembros de</p>	<p>Desde la perspectiva filosófica, se centran en el florecimiento o la realización de los humanos, desde Aristóteles y John Stuart Mill en Occidente hasta Rabindranath Tagore en la India. Una alianza entre la ética y lo político para proveer un entorno de oportunidades desde la gestión pública.</p> <p>El enfoque de capacidades de Martha Nussbaum centra su comprensión en el pluralismo ético, prioriza la protección de los derechos humanos, reconoce la diversidad de las vidas humanas y, el derecho a la dignidad y la libertad de cada persona. Por tanto, sostiene que los gobiernos deben proveer políticas y servicios que</p>

	<p>organizaciones no gubernamentales, de distintos ámbitos que interactúen con el Estado en cualquier nivel.</p> <p>La entrevista realizada fue de tipo semi estructurada, enfocada en dos ejes centrales: 1) Características que debe tener una gestión pública cuyo fin sea el desarrollo pleno del ciudadano y 2) Políticas públicas que se deben desarrollar para generar las oportunidades que necesitan las personas para fomentar las capacidades centrales propuestas por Martha Nussbaum.</p> <p>Ante la precaria bibliografía sobre estudios de aplicación del enfoque de capacidades de Nussbaum en la gestión pública, explícitamente en el ámbito interno operacional del poder ejecutivo y legislativo en cada nivel territorial, se echó mano del diálogo de saberes como método cualitativo, para poder comprender, sintetizar, y contextualizar el conocimiento aportado por cada uno de los actores en las entrevistas, permitiendo plantear los siguientes fundamentos teóricos-epistemológicos de la gestión pública desde el enfoque de capacidades.</p>	<p>partan del reconocimiento y respeto a cada ciudadano, considerando el desarrollo de sus capacidades como el elemento clave que le permite satisfacer sus necesidades diversas, al tiempo de garantizar su participación en todos los asuntos públicos que le sean de interés, con acceso a información verificable para tomar las mejores decisiones, y con los principios de transparencia y rendición de cuentas como ejes transversales de la gestión pública. Se presenta una nueva concepción de la gestión pública, los valores de la gestión, los ejes transversales para el diseño e implementación de las políticas públicas, la caracterización del liderazgo, y se alerta sobre las limitaciones que enfrenta.</p> <p>A partir de la investigación realizada, se puede afirmar que para desarrollar una gestión pública que busque un nivel umbral en las 10 capacidades propuestas por Martha Nussbaum, se debe reconocer que cada ciudadano es titular de derechos individuales, que puede participar activamente en los asuntos públicos de su interés sin ser coaccionado y responder exclusivamente a su conciencia</p> <p>Los valores necesarios en la gestión desde el Enfoque de Capacidades fueron agrupados en dos conjuntos, el prioritario está compuesto por los valores de transparencia, honestidad, eficiencia, respeto, responsabilidad y vocación de servicio, y un segundo conjunto de valores compartidos por gran parte de los actores refuerza que el primero, constituido por el conocimiento, legalidad, tolerancia (salvo con la corrupción), eficacia, colaboración, equidad y compromiso; este conjunto brinda garantía de efectividad de los primeros</p> <p>Los ejes transversales identificados para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades son: 1) Proyecto de país, 2) Renovación de la estructura e instituciones del Estado, 3) Federalismo como modelo de organización política, 4) Fortalecimiento del tejido social, 5) Alianza del sector público y privado, 6) Preservación y respeto del medio ambiente, 7) Implementación de indicadores de desempeño en todas las políticas públicas y programas compensatorios.</p> <p>La investigación identificó que se requiere de un liderazgo inteligente y líquido a la vez tanto a nivel organizacional como</p>
--	---	--

		<p>personal, capaz de entender las necesidades de los ciudadanos, gestionar los procesos y desarrollar trabajo en equipo; así como también, sabe adaptarse a los cambios constantes en las organizaciones y tiene capacidad para manejar y liderar la incertidumbre.</p> <p>Asimismo se encontraron 3 aspectos que representan obstáculos para llevar adelante una gestión desde este enfoque: a) partir de que el individuo no es capaz de cuidar por sí solo de él y su familia, por tanto requiere de la asistencia del Estado a través de programas compensatorios y políticas públicas; b) la no comprensión de las aspiraciones de una nueva sociedad emergente que deriva en crisis institucional y política producto de no asumir los desafíos que se plantean y c) la capacidad de la propia gestión para atender todas estas realidades. Todo esto conlleva a improvisación y a una mala concepción de la gestión para brindar el apoyo que requieren las personas.</p> <p>Sobre el rol de la tecnología en la gestión pública se identificó que está asociado fundamentalmente a dos ámbitos: el primero de ellos la transparencia, pues brinda la posibilidad de obtener información verificable en tiempo real de todas las áreas de la gestión; el segundo, la eficiencia y calidad, pues la incorporación de soluciones tecnológicas permite acelerar procesos y retroalimentar la gestión a partir de la información aportada por los usuarios. En ambos se estimula la participación ciudadana como ente contralor de la gestión y, permite a la vez, el diseño e implementación de políticas públicas asertivas, que repercuten en aumentar la confianza en la gestión</p> <p>Para concluir, se realizaron algunas consideraciones para alcanzar una comunicación efectiva, tanto horizontal como vertical, entre niveles de gobierno y demás instituciones públicas, así como también para la comunicación con los ciudadanos: 1) definición clara de roles, 2) objetivo institucional y visión de servicio al ciudadano, 3) claridad en el mensaje, 4) empatía, valoración y respeto, 5) aplicación de indicadores de gestión por niveles y conjuntos, 6) incorporación de la tecnología en el proceso de comunicación, y 7) confianza.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La Gestión Pública desde el Enfoque de Capacidades de Nussbaum tiene mucho camino por recorrer en el espacio del conocimiento en las ciencias sociales. Hasta ahora la discusión de éste, se ha enfocado en la medición de calidad de vida y la evaluación de programas y políticas públicas sectoriales, dejando un terreno fértil para el análisis integral de la gestión como conjunto de procesos.

El esfuerzo realizado, buscó brindar la mirada más amplia posible sobre este tema en Latinoamérica, siempre ubicando al investigador desde la gestión hacia el ciudadano; alcanzando la participación de actores públicos y privados de 10 países latinos, en cuyas entrevistas se dejaban ver pensamientos políticos y económicos que se movían entre el liberalismo, socialismo e incluso en algún caso, nacionalismo.

Se pudo constatar que el éxito en la gestión pública no está relacionado con ideologías, sino con una visión compartida; partiendo de la conciencia de que la gestión no posee, y no le es posible poseer, información completa sobre las preferencias de cada persona, por tanto, solo el individuo es capaz de decidir sobre todo aquello que le sea útil para alcanzar su felicidad y contribuir en la felicidad de quienes le rodean.

En el recorrido de esta investigación se pudo identificar el valor de la confianza como sentimiento esencial para alcanzar una gestión pública exitosa. Es el elemento que hace converger los actores públicos y privados; y a partir de ahí, alcanzar acuerdos que permitan -a ambos-, lograr sus objetivos y superar los desencuentros.

Como fundamento teórico, el enfoque de *crear capacidades* propuesto por Nussbaum, provee una nueva perspectiva de la gestión pública, ubicando al ciudadano como un fin en sí mismo, y echa mano de la visión sistémica para entender la complejidad de la

nueva realidad y las necesidades diferenciadas de cada persona, apoyándose en el pluralismo ético para integrar la diversidad e intereses del ser; hace uso de todas las herramientas con que cuenta para generar un entorno favorable al desarrollo de un mínimo aceptable de éstas capacidades en cada persona.

La gestión pública debe garantizar la observancia de los derechos humanos y la equidad, estableciendo políticas que consideren las necesidades diferenciadas de cada individuo y, aseguren el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades. La gestión debe ser proactiva, ofreciendo a la ciudadanía los instrumentos necesarios para alcanzar las capacidades que le permitan el desarrollo pleno de su potencial creativo y productivo, al tiempo de promover una cultura de la responsabilidad y cooperación entre los miembros de la sociedad.

La lista de capacidades propuestas por Nussbaum parece tener la intención de ser exhaustiva, hasta prescriptiva, aunque la propia autora deja claro que cada persona debe ser libre de elegir todos los funcionamientos que le permita ser feliz conforme a sus intereses para proyectar y alcanzar su propio propósito en la vida. La libertad de pensar, planificar y actuar es fundamental, es a partir de ahí que cada ciudadano puede obtener y hacer el mejor uso posible de todas sus capacidades. El rol de la gestión pública debe ser entonces facilitar un ambiente favorable y de oportunidades para que cada uno pueda, según su motivación personal, ejercer estas libertades secundarias, llamadas en este caso capacidades combinadas.

En el ámbito epistémico, se expone al Estado como garante del cumplimiento de los principios de legalidad, honestidad y buen gobierno. El federalismo, por acercar el poder de decisión al ciudadano, se vislumbra como sistema necesario para que los gobiernos locales estén en capacidad de ejecutar una eficiente gestión de los recursos humanos, tecnológicos y

financieros. Acompañado de un sistema de evaluación entre niveles para monitorear el avance de los objetivos establecidos.

Aunado a lo anterior, se ofrece un conjunto de valores complementarios tales como: solidaridad, participación, flexibilidad, tolerancia, justicia y equidad; mostrando la necesidad de promover una sociedad abierta y plural, con una gestión pública cuyo foco organizacional este puesto en la satisfacción de los ciudadanos, en promover oportunidades que puedan ser aprovechadas por todos según sus capacidades.

Los ejes transversales identificados para las políticas públicas desde el enfoque de capacidades son los siguientes: 1) Proyecto de país, 2) Renovación de la estructura e instituciones del Estado, 3) Federalismo como modelo de organización política, 4) Fortalecimiento del tejido social, 5) Alianza del sector público y privado, 6) Preservación y respeto del medio ambiente, 7) Implementación de indicadores de desempeño en todas las políticas públicas y programas compensatorios.

Lo anterior, exige un liderazgo con una visión clara y compartida de lo que se desea lograr; capacidad para comunicar; empatía; capacidad para encontrar soluciones innovadoras para los problemas; que genere seguridad y confianza en los miembros de la organización, en resumen, una combinación entre el liderazgo inteligente y el líquido, que pueda gestionar eficientemente los recursos y manejar la incertidumbre.

Para llevar adelante una gestión desde en el enfoque de Nussbaum, la capacidad de los líderes es un elemento crítico para gestionar los procesos y de ser necesario realizar control de daños al momento de la prestación de los servicios y la implementación de las políticas públicas. La comunicación horizontal y vertical debe ser dinámica y en constante evolución y evaluación.

La tecnología por su parte, se presenta como una herramienta clave para la implementación de una gestión pública desde esta perspectiva, por lo que resulta necesario armonizar su uso y establecer un marco normativo que brinde seguridad; el manejo adecuado de la información y la protección de la privacidad de los usuarios, aunado a altos estándares de transparencia, eficiencia y calidad en el uso de la misma, permite construir una relación de confianza con los ciudadanos. Los valores de la gestión inciden mucho en el uso de las herramientas tecnológicas, estas pueden significar un canal para que el ciudadano alcance mayor autonomía, pero también podrían ser usadas para el control social. La tecnología no es un fin en sí misma, sino un medio para apoyar el desarrollo de cada persona.

Finalmente, se recomienda a la sociedad científica en el ámbito de las ciencias sociales continuar esta línea de investigación, que asume al individuo como un ser humano libre de descubrir y ejercer cualquiera de las capacidades referenciadas u otras que considere necesarias para lograr su felicidad, donde el rol del Estado a través de la gestión pública, es brindarle un entorno de oportunidades fortaleciendo con ello su relación y confianza.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimisiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1, Núm. 1*, 11-36. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/download/45156/42518>
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre*, 5-32. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Albi, E., González-Páramo, J., & G., L. (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel.
- Arcila, C. (2010). El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas. Venezuela., Centro de Investigación de la Comunicación- Universidad Católica Andrés Bello/ Universidad de los Andes. En: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/32206/1/elgobiernoelectronicoenvenezuela.pdf>.
- Aristóteles, d. E. (2002). *La Política*. Madrid: Austral.
- Arnedo, A., & Bedoya, E. (2020). Educación en Cartagena, Colombia. Una mirada desde el desarrollo humano y enfoque de capacidades. *Revista Espacios, Vol. 41 (Nº 18)*, 24-30. Obtenido de <https://www.revistaespacios.com/a20v41n18/a20v41n18p24.pdf>
- Avendaño-Cerrada, E. (2021). Capítulo 8: La nueva historia y los estudios organizacionales: Un diálogo necesario. En M. Ramos, J. Quintero, & F. Rivas, *Estudios Organizacionales I. Elementos disruptivos de los modelos clásicos de la Administración* (págs. 185-200). Bogotá: Politécnico Granacolombiano. Obtenido de https://alejandria.poligran.edu.co/bitstream/handle/10823/6485/estudios%20organizacionales_T1_web.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Banco Mundial. (2022). *Índice de Gini*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2022&start=2022&view=map>
- Barbosa, K., & Rodríguez, N. (2017). Privación de las capacidades, una mirada desde el índice de pobreza multidimensional de Bogotá - caso Usme [Tesis Doctoral]. *Universidad de La Salle. Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible FEEDS. Economía*. Obtenido de <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/516/>
- Bedoya Riveros, C. F. (2014). Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social: Desde el paradigma sistémico. *Revista Arbitrada del Centro de Investigación y Estudios gerenciales, 5(1)*, 281-295.

- Bernal, F. (2014). *Diálogo de saberes. Los aportes de la otredad en la generación del conocimiento. Tesis doctoral en Educación*. Costa Rica: Universidad de La Salle. Obtenido de <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2016/01/Di%C3%A1logo-de-saberes.pdf>
- Bitar, S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. América latina: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35890-tendencias-mundiales-futuro-america-latina>
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Castañeda, Y. (2012). El ciudadano del siglo XXI Reflexiones filosóficas y pedagógicas. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía*, Vol. 5(2), Julio-diciembre, 73-83. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5610/56105>
- CEPAL. (2022). *Acerca de Gestión pública*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Cerdeira, L. (20 de 09 de 2020). *Lo que podemos aprender de Estonia, el país más digitalizado del mundo*. Obtenido de Forbes: <https://forbes.es/empresas/76138/lo-que-podemos-aprender-de-estonia-el-pais-mas-digitalizado-del-mundo/>
- Cerrillo-Martínez, A. (2018). Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El profesional de la información*, v. 27, n. 5, 1128-1135. Obtenido de <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53), 57-74. Obtenido de <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/147/pdf>
- CAF. (2020). *Índice GovTech 2020: Potenciando los ecosistemas govtech en Iberoamérica*. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>
- Corredor, S., Cotachira, R., & Comba, S. (2018). *La capacidad del juego desde el enfoque de Martha Nussbaum en estudiantes de cuarto grado de primaria en el Colegio de La Salle [Tesis de Maestría]*. Bogotá: Universidad de La Salle. Facultad Ciencias de la Educación. Maestría en Docencia.
- Cruz, L. J. (2021). *El enfoque en capacidades de la vejez, una concepción del bienestar humano solo parcialmente garantizada en Colombia*. Universidad Santo Tomás. Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/31663>
- Espacio Público. (2022). *Análisis comparativo: publicación en gaceta de la reforma y proyecto de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Obtenido de Espacio Público (2022). Análisis comparativo: publicación en gaceta de la reforma y proyecto de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en:

<https://espaciopublico.org/analisis-comparativo-publicacion-en-gaceta-de-la-reforma-y-proyecto>

- Espinoza, M. P., & Álvarez, L. F. (2020). El enfoque de las capacidades de Nussbaum y su aplicación en la gestión pública. *Revista de Gestión Pública*, 10(2), 25-38.
- Felber, C. (2010). *La economía del bien común*. Barcelona: Deusto.
- Fragile States Index. (s.f.). *What Does State Fragility Mean?* . Obtenido de <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/>
- Fraser Institute. (2021). *Índice de Libertad Humana*. Obtenido de <https://www.fraserinstitute.org/resource-file?nid=14426&fid=17063>
- Freedom House. (2021). *Informe Libertad en el Mundo*. Obtenido de <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Country>
- García, A. M., & García, F. J. (2018). La gestión de capacidades en la administración pública desde el enfoque de Nussbaum. *Revista de Investigación Académica*, 20(2), 55-68.
- García-Quero, F., & Ahumada, J. (2017). Economía del desarrollo. En A. A. Calderón, A. B. Jiménez, C. M. Erades, & R. Simarro, *Hacia una economía más justa: Manual de corrientes económicas heterodoxas* (págs. 241-297). Madrid: Economistas sin Fronteras. Obtenido de <http://ecosfron.org/wp-content/uploads/Economistas-heterodoxas-julio-2017.pdf>
- Gärtner, M., & Kauder, B. (2011). Economic growth and income inequality from a utilitarian perspective. *Journal of Economic Surveys*, 25(1), doi: 10.1111/j.1467-6419.2009.00598.x, 109-128.
- Global_Initiative. (2021). *Índice global de crimen organizado*. Obtenido de <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>
- Haq, M. (1995). The human development paradigm. *El enfoque del PIB y el desarrollo humano*, 3-23.
- Harsanyi, J. C. (1975). Utilitarianism and the theory of economic growth. *The Swedish Journal of Economics*, 77(4), 542-544.
- IDEA Internacional. (2021). *Índice de democracia*. Obtenido de <https://www.idea.int/god-indices/democracy-indices>
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 29-45. Obtenido de <https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/239/>

- Ley-de-Infogobierno. (2013). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.274, Caracas, 17 de octubre*. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-de-infogobierno#:~:text=Esta%20Ley%20tiene%20por%20objeto,p%C3%BAblico%3B%20la%20participaci%C3%B3n%20y%20el>
- Ley-Especial-sobre-Delitos-Informáticos. (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.313, Caracas, 30 de octubre*. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-especial-contra-los-delitos-informaticos>
- Ley-Orgánica-De-Ciencia-Tecnología-E-Innovación. (2014). *Última reforma publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Gaceta 6693*. Obtenido de <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2014/10/PDF-Ley-Org%C3%A1nica-de-Ciencia-Tecnolog%C3%ADa-e-Innovacion.pdf>
- Ley-Sobre-Acceso-e-Intercambio-Electrónico-de-Datos. (2012). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.945, Caracas, 15 de junio*. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/decreto-n0-9051-mediante-el-cual-se-dicta-el-decreto-con-rango-valor-y-fuerza-de-ley-sobre-acceso-e-intercambio-electronico-de-datos-informacion-y-documentos-entre-los-organos-y-entes-del-estado>
- London, S., & Formichella, M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Revista Economía y Sociedad, vol. XI, núm. 17, 17-32*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/510/51001702.pdf>
- Lyon, D. (2000). *Postmodernidad*. Madrid: Alianza.
- Liotard, J. F. (1984). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Meléndez, R. (2021). Los gobiernos locales de costa rica, el comportamiento organizacional y el enfoque de las capacidades del desarrollo humano. *Revista Dissertare. Vol. 6, Nro. 1. Enero-Junio, 1-20*. Obtenido de <https://revistas.uclave.org/index.php/dissertare/article/view/3376/2106>
- Montaño, L. 2004. *Los estudios organizacionales en México: cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mundi, I. (2019). *Índice de Gini*. Obtenido de <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SI.POV.GINI>
- Murillo, P. (2016). *Formación del sujeto político en la escuela desde el enfoque de las capacidades. [Tesis para optar al título de magister scientiarum en educación con énfasis en ciencias sociales, ética, política y educación]*. Bogota: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Obtenido de <https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/2687/FORMACI%D3N>

%20DEL%20SUJETO%20POL%20CTICO%20EN%20LA%20ESCUELA%20DE
SDE%20EL%20ENFOQUE%20DE%20LAS%20CAPACIDADES.pdf;jsessionid=
8ED470892DDC6CB24059A7BB754E5CDA?sequence=1

- Naciones Unidas. (2020). *Índice de Desarrollo del E-Gobierno*. Obtenido de [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)
- Naciones Unidas. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Obtenido de https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020overviewspanishpdf_1.pdf
- Naser, A. (2011). *Gobierno Electrónico y Gestión Pública*. CEPAL. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno_electronico_anaser.pdf
- Naser, A., & Gastón, C. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *CEPAL Serie Gestión Pública N° 73 ISSN: 1680-8827*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- National Review. (2020). *Índice de Miseria*. Obtenido de <https://www.nationalreview.com/2021/04/hankes-2020-misery-index-whos-miserable-and-whos-happy/>
- Nava, J., & Reyes, M. (2018). *Marco jurídico del Gobierno Electrónico en Venezuela*. Obtenido de https://nanopdf.com/download/marcojuridicocorregido1docpdf_pdf
- Nussbaum, M. C., & Mosquera, A. S. (2012). *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós. Obtenido de https://www.academia.edu/39034672/CREAR_CAPACIDADES_MARTHA_NUSSBAUM_Cap
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). *Capability and Well-being*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortegon, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. *Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Serie Ciencia y Tecnología No. 168. ISBN: 978-958-698-240-5*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/Ektwr1982/gua-sobre-diseo-y-gestin-politicas-pblicas>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Septiembre de 2013. N° 5*.
- Perdomo, J., Phélan, M., & Levy, S. (2021). *El Bienestar Sustentable. Una forma de hacer vida, una forma de hacer política*. Madrid: Universo de Letras.
- Pino, M., & Ponce, J. (2017). El enfoque de capacidades de Nussbaum y su aplicación en la gestión pública local. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5(2), 25-44.

- Obtenido de <https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>
- Property Rights Alliance. (2021). *Índice de Derechos de Propiedad*. Obtenido de https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2021/12/IPRI_FullReport_v7%20International%20Property%20Rights_compressed.pdf
- Ramírez-Alujas, A. (2018). Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social: lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*. Obtenido de <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/dp2472.pdf>
- Rangel. (2018). *Información Investigador: Rangel Guerrero, Christi Gloriana*. Merida. Obtenido de <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/44273>
- Rangel, C., & Levy-Carciente, S. (2019). *Innovaciones para optimizar el gasto público a partir de los trámites digitales. Propuestas para Venezuela*. Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE». Obtenido de https://cedice.org.ve/observatoriogp/wp-content/uploads/2019/07/Innovaciones_Gasto_Publico_web_12.07.pdf
- Rivas, F., Rondón, V., & Villasmil, M. (2021). Estudios Organizacionales en Venezuela en el Contexto de una Identidad Latinoamericana. En M. Ramos, J. Quintero, & F. Rivas, *Estudios Organizacionales I. Elementos disruptivos de los modelos clásicos de la Administración* (págs. 203-231). Bogotá: Politécnico Grancolombiano. Obtenido de https://alejandria.poligran.edu.co/bitstream/handle/10823/6485/estudios%20organizacionales_T1_web.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Rodríguez, A. (2022). *Organizaciones Tradicionales y Actuales*. Obtenido de <https://earb1991.wordpress.com/teorias-organizativas/1-corte/organizaciones-tradicionales-y-actuales/>
- Ruiz, N. (2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 77*, 63-74. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112012000100006
- Sáenz, I., García, D., & Santamaría, A. (2020). *Seminario introductorio a la obra de Martha Nussbaum*. Obtenido de Cátedra Alfonso Reyes, Tecnológico de Monterrey, México: <https://www.youtube.com/watch?v=VFks9fLpNbA>
- Sánchez, T., Ofir, L., Trujillo, M., & Pérez, T. (2016). Las políticas públicas de orden nacional y distrital de primera infancia, una mirada desde el enfoque de capacidades. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía; Tomo 9, N.º 1*.

