

*Revista de ciencias económicas,  
jurídicas y administrativas*



# PRESENTACIÓN REVISTA

En el griego antiguo Kairós (καιρός), es un concepto que representa un lapso indeterminado en que algo importante sucede. Es el momento adecuado, oportuno, irrepetible que siempre está por llegar. Es el tiempo de nuestros momentos trascendentes, de los hechos que marcan con fortaleza el camino personal e institucional de cada uno de nosotros.

En el contexto de la Universidad Nacional de Chimborazo, nos llena de inmensa alegría presentar el primer número de la Revista Kairós de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas. Esta Revista nace en un momento muy oportuno y trascendente, que seguro marcará hitos importantes en la difusión del conocimiento científico, tanto nacionales como internacionales.

Además, Kairós será también un espacio de difusión de trabajos científicos, será un espacio de debate pluralista e intercultural, donde se defienda la naturaleza y dignidad del ser humano que se encuentra sobre el capital y el mercado. De esta manera, esta revista procurará presentar alternativas humanistas por un mundo mejor.

Agradezco por esta iniciativa de la Facultad en la creación de la Revista Kairós, a la vez invito a investigadores de la institución como fuera de ella, a publicar sus trabajos investigativos, los cuales después de un proceso de selección riguroso, serán ampliamente difundidos y socializados en la globalidad de la comunidad virtual.

*Nicolay Samaniego PhD*  
**Rector**

# TABLA DE CONTENIDOS

EL FÚTBOL COMO POTENCIADOR DE TURISMO DEPORTIVO .....	<b>8</b>
<i>Rómulo Jacobo González-García, María Huertas González-Serrano, David Parra-Camacho.</i>	
EL ESQUEMA DISTRIBUTIVO DE RECURSOS DE RONALD DWORKIN: TOMANDO LA IGUALDAD DE CAPACIDADES EN SERIO .....	<b>17</b>
<i>Miguel García-Godínez.</i>	
TIPOS DE ORGANIZACIONES DEPORTIVAS EN ESPAÑA .....	<b>32</b>
<i>Paloma Escamilla-Fajardo, Mario Alguacil, María del Carmen Giménez-Espert.</i>	
LA DEMOCRACIA ESTÁ EN LOS DETALLES: APROXIMACIONES Y ACTUALIZACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	<b>40</b>
<i>Alejandro Hernández-Luis.</i>	
LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN DOS CLUBES DE FÚTBOL DEL ECUADOR .....	<b>54</b>
<i>Guillermo Zambrano, María Belén Zambrano Pontón, Rosario L. Haro Velastegui.</i>	
EL GOBIERNO ABIERTO: ¿UNA "TERCERA GENERACIÓN" DE REFORMAS DEL ESTADO? .....	<b>68</b>
<i>Carlos Miguel Rodrigues de Caires, Sayda Marlene Unkuch Saant.</i>	
PERCEPCIÓN DE LOS QUITENOS FRENTE A LÍNEAS DE ESPERA. ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN .....	<b>82</b>
<i>Luis Alberto Dávila Toro, Jaime Gustavo Lastra Vélez.</i>	

## EQUIPO EDITORIAL

Ph.D. Diego Enrique Pinilla Rodríguez  
DIRECTOR / EDITOR EN JEFE

Ph.D. Gerardo Miguel Nieves Loja  
COORDINADOR EDITORIAL

MSc. Henry Patricio Moscoso Carrillo  
EDITOR ADJUNTO

MSc. Pablo Rosas Chávez  
DISEÑADOR

MSc. Pablo Méndez Naranjo  
COORDINADOR TECNOLÓGICO

MSc. Patricia Chiriboga  
ASISTENTE EDITORIAL

## COMITÉ EDITORIAL

Ph.D. Galo Rodrigo Guerrero.  
Universidad Técnica Particular de Loja,  
Ecuador.

Msc. Carlos Hernando Escobar Uribe.  
Universidad del Bosque, Colombia.

Ph.D. Damián Bil.  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas, Argentina.

Msc. Marcos Baudean.  
Universidad ORT, Uruguay.

Ph.D. Juan Carlos Vilaseca Berrios.  
Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

Ph.D. Susana de las Mercedes Andrade  
Orellana.  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Ph.D. Andrés Botero Bernal.  
Universidad Industrial de Santander,  
Colombia.

Ph.D. Julio César Guanche Zaldivar.  
Flacso, Ecuador.

Ph.D. (c) Tania Lizeth Zabala-Peñafiel.  
Flacso, Ecuador.

Ph.D. Edgar Corzo Sosa.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
México.

Eco. Abg. Patricio Sánchez Msc.  
Universidad Nacional de Chimborazo,  
Ecuador.

## COMITÉ CIENTÍFICO

Ph.D. (c) Andrés Santacoloma Santacoloma.  
Goethe University Frankfurt, Alemania.

Ph.D. Paula Otero Hermida.  
Universidad Politécnica de Valencia,  
España.

Msc. Maximiliano Alberto Aramburo Calle.  
Universidad EAFIT, Colombia.

Ph.D. Javier Ivan Soledad Suescún.  
Universidad de Pamplona, Colombia.

Ph.D. Vicente José Benito Gil  
Universidad de Alicante, España.

Ph.D. (c) Diana Beatriz González Carvallo  
Centro de Estudios Constitucionales de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
México.

Ph.D. Myrna Limas Hernández  
Universidad Autónoma de Ciudad Juarez,  
México.

Ph.D. José Luis Crespo Fajardo  
Universidad de Cuenca, Ecuador.

Ph.D. Luis Rafael Morales La Paz  
Universidad Católica Andrés Bello,  
Venezuela.

Ph.D. Daniel Lahoud  
Universidad Católica Andrés Bello,  
Venezuela.

Msc. Diana Milena Murcia Riaño  
Universidad del Bosque, Colombia.

Ph.D. Juan Pablo Jaimes Villamizar  
Universidad de Pamplona, Colombia.

Msc. Miguel Ángel García  
School of Law, University of Glasgow,  
Escocia.

Ph.D. Roberto del Barco Gamarra,  
Universidad Técnica de Oruro, Bolivia.

Ph.D. Víctor L. Alonso Delgado  
Profesional independiente, España.

Msc. Lourdes Elena Monge Amores  
Universidad de Especialidades Turísticas,  
Ecuador.

Ph.D. Daniel Carranza Bautista  
Universidad Autónoma de Nuevo León,  
México.

Ph.D. Jerónimo García Fernández  
Universidad de Sevilla, España.

Ph.D. Yolmer Alexis Romero Sosa  
Universidad de los Andes, Venezuela.

Ph.D. Daniel Javier de la Garza Montemayor  
Universidad Autónoma de Nuevo León,  
México

Ph.D. Carlos Alberto León de la Cruz  
Universidad Católica Santo Toribio de  
Mogrovejo, Perú.

Msc. Francisco Moyado Estrada  
Universidad Nacional Autónoma de México.

Ph.D. Abraham Paniagua Vázquez  
Universidad Autónoma de Chihuahua,  
México.

Ph.D. Juan Luis López Aranguren  
Universidad de Zaragoza, España.

Ph.D. Julia Pulido Gragera  
Universidad Europea de Madrid, España

Ph.D. María del Rosario Guerra González.  
Universidad Autónoma del Estado de  
México.

Ph.D. Jorge Andrés Alvarado Valencia  
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

Ph.D. Salvador Hernández González  
Tecnológico Nacional de México en Celaya.

Msc. Oswaldo Ortiz Sánchez  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos,  
Perú.

Ph.D. Gerard Ryan  
Universidad Rovira i Virgili, Cataluña.

Ph.D. Berta Ma García Otero  
Universidad Europea Miguel de Cervantes,  
España.

Ph.D. Lisbet Guillen Pereira  
Universidad Metropolitana del Ecuador.

Ph.D. José Juan Sánchez González  
Universidad Autónoma del Estado de  
México.

Ph.D. Martin Cutberto Vera Martínez  
Universidad Autónoma de Baja California,  
México.

Ph.D. Dante Ayaviri Nina  
Universidad Nacional de Chimborazo,  
Ecuador.

MSc. Eloy Eduardo Morán Ruiz  
Profesional independiente, Ecuador.

MSc. Carlos Emigdio Quintero Castellanos  
Universidad de Guadalajara, México.



## EL FÚTBOL COMO POTENCIADOR DE TURISMO DEPORTIVO

*FOOTBALL AS A SPORTS TOURISM ENCOURAGEMENT*

Rómulo Jacobo González-García<sup>1</sup>  
María Huertas González-Serrano<sup>2</sup>  
David Parra-Camacho<sup>3</sup>

### Resumen

El turismo deportivo se puede definir como un viaje de ocio con el fin de participar, de distintas formas, en actividades físico-deportivas. Respecto al fútbol, sus encuentros constituyen grandes eventos deportivos, atracciones donde el turista vivencia, principalmente de forma pasiva, distintas actividades, ya sea como espectador o como visitante de las atracciones turístico-futbolísticas. Sin duda, el fútbol tiene un importante valor turístico, en especial para la estructura turística local, incidiendo de manera directa en aspectos como la promoción y difusión de un destino turístico. En este marco, los clubs de fútbol se convierten en promotores turísticos de su ciudad, además de desarrollar otros recursos turísticos (museos, visitas, experiencias con jugadores, o paquetes para presenciar al equipo “fuera de casa”). El fútbol puede permitir configurar un producto turístico más atractivo, diversificado, que atrae nuevos nichos de mercado.

### Palabras clave

Fútbol, turismo deportivo, eventos deportivos.

### Abstract

Sports tourism can be defined as a leisure trip in order to participate, in different ways, in physical and sports activities. With regard to football, their meetings are major sporting events (social impact, broad level of public attendance, presence of media, television audience, ease of practice and high number of followers), attractions where tourists experience, mainly passively, different activities, either as a spectator or as a visitor of the tourist-soccer attractions. Undoubtedly, football has an important tourist value, especially for the local tourism structure, directly affecting aspects such as the promotion and dissemination of a tourist destination. In this context, football clubs become tourist promoters of their city, in addition to developing other tourist resources (museums, visits, experiences with players, or packages to witness the team “away from home”). Football can make it possible to create a more attractive, diversified tourism product that attracts new market niches.

### Key words

Soccer, sports tourism, sporting events.

---

<sup>1</sup> Universidad de Valencia (España). Correo electrónico: rojagon@alumni.uv.es.

<sup>2</sup> Universidad de Valencia (España). Correo electrónico: m.huertas.gonzalez@uv.es.

<sup>3</sup> Universidad Católica de Valencia (España). Correo electrónico: david.parra@ucv.es



## Fútbol y turismo deportivo

La relación entre deporte y turismo ha estado estrechamente ligada, aumentando su importancia en las últimas décadas. De hecho, se puede observar que la historia muestra como las personas han relacionado el viajar con el deporte durante siglos. A modo de ejemplo, en la Antigua Grecia, los ciudadanos realizaban desplazamientos a otras ciudades con motivo de presenciar los acontecimientos en las olimpiadas (MacCannell, 2003). De este modo, con el transcurso de los años, el turismo deportivo se ha convertido en un nuevo campo académico de estudio, además de ser identificado el deporte como un producto turístico de manera cada vez más popular.

Asimismo, las ciencias sociales han destacado el potencial del fútbol como un espacio para la expresión de identidades colectivas (Bromberger, 2000) lo que se traduce en una fuerte presencia e influencia entre los hábitos deportivos y recreativos de la sociedad, siendo escasas las publicaciones que abordan este fenómeno desde un punto de vista sociológico, especialmente en el contexto español (Llopis-Goig, 2015).

Tal y como señala Jonker (2004), para conseguir un modelo turístico competitivo, los destinos deben seguir parámetros como una evaluación estratégica que represente un análisis global del sector (tanto nacional como internacional), donde se contemplen las tendencias turísticas actuales, así como los recursos y capacidades con las que cuenta el destino. De la misma manera, destaca el autor que la toma de decisiones estratégicas consta de dos partes: una primera donde se determina la dirección estrategia y el posicionamiento del destino y una segunda donde se identifique e integren los factores claves que lleven al éxito en materia turística.

Según los datos elaborados por KPMG Sports (2015), la influencia económica que posee este deporte en España es de alrededor de 7.600 millones de euros, lo que se traduce en un 0,75% del PIB (Producto Interno Bruto). Por otro lado, durante esta última temporada 2016/2017, los clubs y sociedades anónimas deportivas tuvieron contratados a 7.700 trabajadores, sumados a aquellos que son contratados por proveedores, subcontratistas y empresas de servicios, el número de trabajos a tiempo completo asciende a 75.300 empleados (Liga de Fútbol Profesional -LFP, 2016)

Sin embargo, cuando se habla sobre el impacto económico del fútbol en España, se hace referencia

al fútbol profesional, concebido como espectáculo deportivo, por tanto, pensado como un producto de consumo masivo (Bahamonde, 2011). Indica Llopis-Goig (2015), que las tendencias o presiones ambientales que más influyen en la configuración y estructura de los clubs son las que implican los procesos de profesionalización, mercantilización y globalización. A continuación, se explican estos tres procesos:

1) La profesionalización responde a la búsqueda de un mayor desempeño en el desarrollo de las tareas y funciones, y suele significar que la dirección del club está en manos de técnicos y profesionales especializados. Es pues, una respuesta a la creciente complejidad del entorno y se manifiesta en una mayor diferenciación de funciones, planificación de acciones, coordinación entre las distintas áreas y búsqueda de mayor eficacia y eficiencia.

2) Los procesos de mercantilización de los clubs surgen históricamente cuando el incremento de los gastos internos obliga a buscar fuentes externas de financiación, lo que ha llevado a los clubs a crear y fortalecer sus departamentos comerciales y desarrollar estrategias de marketing, tanto con sus seguidores como con el público en general.

3) Por último, las tendencias de globalización han tenido un fuerte impacto en la configuración y los patrones de rendimiento de los principales clubs de fútbol. Este proceso afecta a la composición de los clubs, y está relacionado con la mundialización de las audiencias y la imparable formación de un complejo deportivo-mediático a nivel mundial.

## Turismo deportivo y turista deportivo

En primer lugar, se debe definir qué se entiende por turismo deportivo y por turista deportivo. El turismo deportivo se puede definir como: un viaje de ocio por el que un individuo sale temporalmente de su lugar de residencia para participar en actividades físico-deportivas, para ver actividades físico-deportivas, o para visitar atracciones asociadas con actividades físico-deportivas. (Gibson, 1998). Este último, el turista, es identificado según Nogawa, Yamaguchi y Hagi (1996) como un visitante provisional, que se queda al menos 24 horas en la zona, y cuyo propósito principal es participar en un acontecimiento relacionado con el deporte, siendo la visita a la zona donde realiza la actividad un objetivo secundario.

En la actualidad, existen multitud de ofertas turístico-

deportivas que varían a razón de lo exigido por el turista, adaptándose a las características e intereses de cada individuo. Si se profundiza en el turista deportivo, investigaciones previas sugieren que existen tres tipos distintos de comportamientos asociados al mismo:

1. Participante activo (Turismo de deporte activo),
2. Espectador (Turismo de eventos deportivos),
3. Visitante (Turismo deportivo de nostalgia).

Si se profundiza en los productos ofertados para el turista deportivo, Kurtzman (2005) realizó una descripción de la oferta de turístico-deportiva existente, lo que derivó en cinco productos diferenciados:

- Atracciones deportivas,
- Resorts deportivos,
- Tours deportivos,
- Cruceros deportivos,
- Eventos deportivos.

Según este mismo autor, además es esencial atender a una serie de factores a la hora de utilizar los recursos para realizar la actividad dentro de un entorno deportivo:

- Disponer de infraestructuras e interestructuras para los no residentes de la localidad.
- Proporcionar atractivos y servicios para los turistas.
- Planificar y comercializar con el fin de atraer a personas fuera de la localidad.

Por lo tanto, cabe señalar que estos factores se tendrían en cuenta al determinar la existencia de una “actividad turística deportiva”.

## Relación turístico - futbolística

En materia económica, las dimensiones alcanzadas por el sector del fútbol están estrechamente relacionadas a la adopción por los principales clubs de modelos de gestión desde el mundo de los negocios (Llopis-Goig, 2015). Clubs como el Manchester United, Real Madrid o F.C Barcelona, contratan a profesionales de la industria del marketing. Asimismo, indica este autor, los clubs han extendido su gama de actividades con contratos de patrocinios de marcas mundiales, acuerdos de colaboración con clubs deportivos de otras áreas geográficas, acuerdos de difusión de contenidos audiovisuales a través de empresas del sector de las comunicaciones, así como el diseño y puesta en marcha de diversos proyectos relacionados con la responsabilidad social corporativa (Ginesta, 2011).

Concretando en materia futbolística, se destacan como atracciones deportivas la visita a museos, estadios, conferencias o congresos futbolísticos, etc. En cuanto a los resorts deportivos, existe una tendencia actual a proyectar hoteles relacionados a clubs de fútbol, o diseñar grandes espacios adaptados para que los equipos puedan realizar stages de pretemporada, preparaciones esporádicas en épocas invernales, etc. que pueden incidir en materia económica puntualmente en una localidad.

En cuanto a los tours, podemos diferenciar como en la actualidad, muchos clubs de fútbol punteros realizan durante el periodo de pretemporada giras con motivo de expansión y promoción internacional, pudiendo influir a su vez en la promoción turística de la localidad. Por último, los eventos deportivos, que abarcan desde los grandes campeonatos (Copa del Mundo, Eurocopa) hasta partidos a nivel provincial sin gran repercusión social.

Los procesos de internacionalización favorecen a los clubs en el aumento de sus seguidores en todo el mundo, lo que fomenta la participación en giras internacionales, sirviendo de esta manera como una interesante fuente de ingresos. De la misma manera, los clubs han desarrollado estrategias para el reparto de contenidos audiovisuales con empresas del mundo de la comunicación, siendo esta otra importante fuente de ingresos. (Llopis-Goig, 2015). Durante la última década, indica este autor, ha habido una gran brecha entre los clubs que han desarrollado una dimensión internacional en sus actividades y aquellos que, por el contrario, siguen vinculados a un escenario local.

## Eventos deportivos y futbol

La confluencia de la administración del deporte y los estudios deportivos con el turismo se centran principalmente en dos temas importantes: los eventos deportivos como atracciones (para participantes y seguidores), y las formas más activas de participación deportiva que requieren realizar un viaje para poder realizarlas. Las agencias regionales de turismo generalmente incluyen eventos, atracciones y exposiciones como parte importante de su estrategia de desarrollo turístico (Getz, 1989).

Si esto lo relacionamos con el deporte rey de nuestra sociedad, dentro del ámbito turístico-futbolístico debemos descartar que el turista sea participante activo del deporte, puesto que en la mayoría de los casos éstos vivenciarán de forma pasiva la actividad, ya sea como espectador del evento o como visitante a alguna

de las atracciones turístico-futbolísticas. La práctica activa en este caso, está reservada a los futbolistas, cuya profesionalización impide realizar actividades turísticas en la localidad, aunque su mera presencia puntual puede aumentar los beneficios económicos-turísticos de la localidad. De esta manera, podemos clasificar a la mayor parte de estos turistas futbolísticos como espectadores o visitantes.

Otro aspecto a tener en cuenta para que incide en la generación de turismo es la magnitud del evento. Se debe prestar atención a la magnitud que pueda presentar la celebración de tal práctica deportiva, ya que éste repercutirá con una mayor o menor influencia en el devenir económico-turístico de la localidad. Para ello, atendiendo a los eventos deportivos, para que una actividad deportiva pueda calificarse como tal, debe cumplir una serie de características que supongan un nivel de organización más elevado. Para Añó (2011) existen cuatro características que separan una actividad deportiva de un evento deportivo. Estas son las siguientes:

- Repercusión social,
- Nivel amplio de asistencia de público,
- Presencia de los medios de comunicación,
- Audiencia televisiva.

Estas condicionan la actividad física como evento deportivo, y a su vez están interrelacionadas entre sí, aunque en algunas situaciones específicas existan deportes que no tengan la suficiente repercusión en alguna característica concreta, pero poseen la suficiente solvencia como para categorizarlas como eventos deportivos. Siguiendo a este mismo autor, existen otras dos características que permiten diferenciar entre eventos

deportivos y grandes eventos deportivos. Estas son:

- Tipo de deporte,
- Dificultad de la práctica.

Deportes como el fútbol cuentan con un número de seguidores y practicantes mucho mayor que cualquier otro tipo de deporte, frente a deportes cuya práctica es de un alto nivel técnico, que cuentan con un menor número de practicantes y en consecuencia, un menor seguimiento de las competiciones. Por último, el autor señala otras dos características fundamentales para considerar al evento deportivo como un mega-evento deportivo. Estas son:

- Patrocinadores,
- Ingresos propios privados (venta de entradas, derechos de retransmisión, merchandising...).

Aunque puedan considerarse como una única característica, estas últimas se diferencian en que, en la actualidad, todos los grandes eventos deportivos cuentan con el apoyo de grandes casas comerciales para su celebración, mientras que los ingresos propios percibidos por los eventos deportivos varían enormemente según la práctica deportiva. Concretamente en el ámbito futbolístico, se cumplen las características definidas, puesto que posee una inmensa repercusión social, ya que suele asistir un mayor número de público comparado con otros deportes. Esto provoca una fuerte presencia en los medios de comunicación, los cuales consiguen altos porcentajes de audiencia televisiva en la mayoría de las ocasiones. Sin embargo, se debe comprender que el valor turístico del fútbol también depende, como se explica la Figura 1, de la magnitud y periodicidad de la competición.

Figura 1. Valor turístico de los eventos deportivos



Fuente: adaptado de Getz (2008).

Con ello, los eventos ocasionales y periódicos (Copa del Mundo, Eurocopa...), aunque puedan generar grandes beneficios para las localidades de acogida, pueden generar costos económicos sustanciales, a menudo olvidados en la euforia que rodea el evento (Crompton, 1995). Sin embargo, si consideramos los eventos de menor escala (liga regular, copa...), éstos muestran un pequeño

incremento en la llegada de turistas a la comunidad de acogida. Higham (1999) sugirió que los eventos deportivos a pequeña escala podrían dar como resultado unos efectos más positivos para las comunidades de acogida, por lo que la comunidad no debe desatender las competiciones deportivas de temporada regular.

Tabla 1. Diferencias entre mega eventos y competición regular.

Aspecto	Mega eventos deportivos	Competición regular
Proceso de licitación	Principales costos asociados con el proceso de licitación. Gasto público de licitación inflado (en ocasiones a niveles agobiantes) por la corrupción y patrocinadores intereses políticos. La mejor oferta no es necesaria. El suministro de intereses políticos y de patrocinadores contribuye al éxito.	Menores gastos incurridos durante el proceso de licitación. En algunos casos, el proceso de licitación no se requiere en absoluto (por ejemplo, competiciones deportivas de temporada regular). La oferta más adecuada suele tener éxito.
Aspectos de desarrollo	Costos de desarrollo significativos asociados con eventos deportivos como los Juegos Olímpicos y el Mundial de fútbol. Beneficios económicos asociados con los desarrollos de infraestructura recibidos por intereses empresariales y no por la comunidad de acogida.	Generalmente existe infraestructura. Se realiza dentro de los umbrales de capacidad de la ciudad anfitriona. Los costes de los desarrollos de infraestructuras suelen ser adecuados a la escala de la ciudad anfitriona.
Desarrollo de legado	Legado de instalaciones infrautilizadas y caras con deuda financiera asociada.	La mejora de las instalaciones (si es necesario) beneficia a los deportistas, espectadores y administradores.
Beneficios económicos	Dominado por grandes empresas y patrocinadores. Los residentes locales ven relativamente poco beneficio económico. Medios efectivos para obtener dinero del erario público y reubicarla en intereses privados.	Comunidad local más propensos a participar en los beneficios económicos positivos asociados con el deporte. Mucho menos carga sobre los fondos públicos.
Beneficios turísticos a corto plazo	Aumento a corto plazo del turismo compensado por el cambio de horario. Desplazamiento de turistas comúnmente asociados con mega eventos deportivos. Los "adictos al deporte" demuestran poco interés en probar el producto turístico más amplio en el destino.	Es probable que los visitantes sean viajeros más frecuentes que temporales. Ocurren menos desplazamientos de turistas si los deportes complementan la escala de la infraestructura de la ciudad anfitriona. Los turistas probablemente experimenten un producto turístico más amplio del destino.
Beneficios turísticos a medio plazo	Retraso a mediano plazo en el turismo de larga distancia asociado a mega-eventos debido al cambio de horario.	Es poco probable que los patrones turísticos a medio plazo se vean influidos por el cambio de tiempo.
Imagen de destino	Mucho que perder debido a la mala publicidad, las limitaciones de capacidad, los costos financieros, el activismo político y el terrorismo.	La imagen de destino que está en juego no es tan alta. Gran potencial para que el turismo deportivo actúe como vehículo promocional si se reconocen las oportunidades.
Aspectos sociales	La aglomeración y la congestión de la infraestructura turística a menudo asociada con mega-eventos. Los residentes locales a menudo se excluyen de la participación en el evento debido al costo. Estilos de vida locales generalmente interrumpidos por mega-eventos y problemas de seguridad.	La aglomeración y la congestión infraestructural son menos probables si la escala de la ocasión es apropiada para la ciudad anfitriona. Mayor potencial de participación de los residentes locales en la ocasión deportiva.

Problemas con residentes locales:	El desplazamiento o la expulsión de residentes locales ocurre donde las ciudades están ansiosas de capitalizar la imagen de destino. Instalaciones desarrolladas a menudo en áreas socioeconómicas más bajas. Desplazamientos de la comunidad de acogida, desalojos, aumentos de tarifas y alquileres.	Impacto insignificante en los residentes locales. Impacto positivo en aquellos que deciden participar. Mayor nivel de acceso local a las ocasiones deportivas.
Cuestiones políticas	Posible secuestro del deporte como vehículo político.	Falta de escala e importancia para ser utilizado como un vehículo político.
Aspectos de seguridad	Costes de seguridad significativos y riesgos asociados con mega-eventos deportivos.	Problemas de seguridad insignificantes y costos financieros asociados con ocasiones deportivas.

Fuente: adaptado de Higham (1999)

Como se observa en la tabla 1, existe una enorme diferencia entre los aspectos asociados a los mega-eventos deportivos frente a los de pequeña escala. En estos niveles del deporte, el potencial de impacto negativo es mínimo. Puntualmente, en materia futbolística, debido a su gran repercusión mediática, pueden existir momentos determinados de la temporada regular que de pie a un gran acontecimiento deportivo, con la movilización a todos los niveles de un gran evento, es el caso de la celebración de los denominados “derbis”, cuyo máximo exponente se encuentra en los partidos disputados entre Real Madrid y Barcelona y viceversa en la Liga Española. Por lo tanto, el nivel deportivo de los equipos que disputan los partidos, y por ello la incertidumbre del resultado, también es un

factor influyente.

### Impactos asociados a la actividad turístico - futbolística

En cuanto a los impactos asociados a la celebración de los acontecimientos deportivos, inclusive el fútbol, pueden catalogarse en: económicos, turísticos-comerciales, físicos-ambientales, socioculturales, psicológicos y político-administrativo. Centrándonos en los impactos turístico-comerciales y económicos del fútbol, la tabla 2 muestra una serie de impactos, tanto positivos como negativos asociados a la celebración de estos acontecimientos.

Tabla 2. Impactos positivos y negativos económicos y turístico-comercial de los eventos deportivos.

Tipo de Impacto	Economía	Turismo / comercial
Positivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la actividad económica.</li> <li>• Creación de empleo.</li> <li>• Incremento de las ofertas de trabajo.</li> <li>• Incremento del nivel de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la concienciación de la ciudad como destino turístico.</li> <li>• Mayor conocimiento sobre el potencial para la inversión y el desarrollo de la actividad comercial en la región.</li> <li>• Creación de nuevos alojamientos y atracciones para los turistas.</li> </ul>
Negativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de los precios durante el evento.</li> <li>• Especulación inmobiliaria.</li> <li>• Falta de atracción de turistas.</li> <li>• Mejores alternativas para las inversiones.</li> <li>• Capital inadecuado y estimación inadecuada de los costes del evento.</li> <li>• Gastos elevados en seguridad.</li> <li>• Excesivo endeudamiento</li> <li>• Aumento de los impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de una mala reputación como resultado de instalaciones inadecuadas, delincuencia, prácticas impropias o precios inflados.</li> <li>• Reacciones negativas de las empresas existentes debido a la posibilidad de nueva competencia de mano de obra local y de la ayuda del gobierno</li> </ul>

Fuente: adaptado de Preuss y Solberg (2006)

Según el estudio realizado por Llopis-Goig (2013) sobre las pautas de compromiso y vinculación de los seguidores de un equipo de fútbol en España, indica que el comportamiento más común entre los seguidores es el consumo de partidos televisados (72.8%), de los cuales dos de cada diez espectadores paga para ver partidos de su equipo en televisión (21%), frente al 36,9% de los ciudadanos que asisten a partidos de su equipo en directo, y la asistencia en el estadio. Menos común es ir a otra ciudad o país a seguir al equipo, que se realiza sólo 15.3% y 2.6% respectivamente.

Según datos de la Liga de Fútbol Profesional (LFP), durante la temporada 2015-16 el número de personas que asistieron a un partido de fútbol en un estadio ascendió a 14 millones. (LFP, 2016).

Entre una gama de variables que determinan el consumo de los asistentes en un evento deportivo, Preuss y Schütte (2009) identifican cuatro:

- El origen del asistente,
- El hecho de si el asistente realiza visitas a la localidad o únicamente al estadio,
- El hecho de si el asistente realiza pernoctaciones o no,
- La intención del asistente para visitar el evento.

Respecto a los motivos de los turistas para la asistencia a los eventos deportivos suelen ser muy variados. De hecho, Funk, Mahony, Nakazawa y Hirakawa (2001) identificaron diez dimensiones para predecir la asistencia a eventos deportivos: ser fanático del deporte, logros vicarios, entusiasmo, identificación de equipos, apoyar las oportunidades de las mujeres en el deporte, la estética, la socialización, el orgullo nacional, el drama y el interés en jugadores particulares.

Concretamente en fútbol, durante la temporada regular, el motivo de asistencia principal a los estadios podemos reducirla a la identificación con los equipos o el interés en jugadores particulares. Si atendemos a grandes eventos como el Mundial o la Eurocopa, pueden aparecer otros agentes como, el orgullo nacional o la socialización como motivo de asistencia al partido. Zhang et al. (2001) sostienen que la motivación es una base insuficiente para comprender los factores que impulsan la asistencia a eventos deportivos. Sin embargo, estos autores encontraron que las características demográficas de los espectadores (por ejemplo, edad, género, nivel educativo) se suman a la predicción de la frecuencia de asistencia que se logró utilizando únicamente las dimensiones

motivacionales.

Otro aspecto a destacar es que la satisfacción de los turistas con el evento es importante para la asistencia, la imagen de destino, y la percepción sobre esta, y la intención de repetir la experiencia (Kaplanidou y Gibson, 2010). Higham y Hinch (2001) encontraron que el desarrollo de una imagen de destino entre los turistas parecía estar relacionado con la exposición de la región recibida viendo los partidos, así como de la cobertura que los medios hacían sobre los equipos. Aunque también es importante reconocer el papel del club de fútbol como promotor turístico de la ciudad. Aquellos clubs con mayor renombre internacional, suelen tener entre sus espectadores a un gran número de turistas extranjeros.

Por otra parte, cabe destacar que en los últimos tiempos se ha observado como los clubs de fútbol han comenzado a aplicar otro tipo de recursos para la atracción de turistas aparte de los eventos deportivos. Destacan entre ellos la aparición de los museos para presenciar los logros de los clubs. En algunos casos, estos incluyen recorridos por los estadios e incluso, alguna experiencia con jugadores históricos del club. Por ejemplo, el Tour del Bernabéu (Real Madrid), es el 5º museo más visitado de España y al igual que el Camp Nou Experience ( F.C. Barcelona ) entre otros, ofrece una visita guiada por la colección de trofeos del club, así como un tour que recorre las dependencias del estadio, como vestuarios, palco... Destaca también el Old Trafford Museum (Manchester United), cuya visita puede estar guiada por alguna de las figuras históricas del Club.

En la actualidad, la mayor parte de los clubs ofrecen paquetes de viaje que incluyen la entrada para presenciar a su equipo "fuera de casa". Irwin y Sandler (1998) indagaron en la planificación de los viajes y los patrones de gastos de los aficionados que asistieron a estos eventos, encontrando que los fans gastaron la mayor parte de su dinero en el alojamiento y las compras cotidianas, y que pasaban más tiempo en el destino que el del mero evento deportivo.

## Conclusión

En definitiva, se puede utilizar el deporte para hacer el producto turístico más atractivo. Al promocionar y desarrollar un producto más diversificado, se amplían las posibilidades de atraer nuevos nichos de mercado. Fruto de ello ha sido la evolución observada dentro del ámbito futbolístico, en el que además de los eventos éstos

han desarrollado otro tipo de estrategias como son los recorridos guiados por los estadios y museos deportivos. Esto exige una planificación previa, y en esa planificación se debe contar con la opinión de los residentes del destino turístico sobre sus percepciones del impacto económico, social y medioambiental del turismo. Concretamente, el fútbol como deporte de masas, posee todas las características que le permiten ser un valor importante dentro de la estructura turística local, incidiendo de manera directa en aspectos como la promoción, difusión y valor de un destino turístico.

## Referencias

1. Añó, V. (2011). *La Organización de Eventos y Competiciones Deportivas*. Valencia: Universidad de Valencia.
2. Crompton, J.L. (1995). Economic Impact Analysis of Sports Facilities and Events: Eleven Sources of Misapplication. *Journal of Sports Management*, 9(1), 14 -35.
3. Fourie, J., & Spronk, K. (2011). South African mega-sport events and their impact on tourism. *Journal of Sport and Tourism*, 16(1), 75-97. doi: 10.1080/14775085.2011.576119.
4. Funk, D. C., Mahony, D. F., Nakazawa, M., & Hirakawa, S. (2001). Development of the sport interest inventory (SII): Implications for measuring unique consumer motives at team sporting events. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, 3(3), 291-316. doi: 10.1108/IJSMS-03-03-2001-B005
5. Getz, D. (1989). Special Events: Defining the product. *Tourism Management*, 10(2), 125-131. doi: 10.1016/0261-5177(89)90053-8.
6. Getz, D. (2008). Event tourism: Definition, evolution, and research. *Tourism Management*, 29(3), 403-428. doi: 10.1016/j.tourman.2007.07.017
7. Gibson, H. J. (1998). Sport tourism: A critical analysis of research. *Sport Management Review*, 1(1), 45-76. doi: 10.1016/S1441-3523(98)70099-3
8. Gibson, H. J., Willming, C., & Holdnak, A. (2003). Small-scale event sport tourism: fans as tourists. *Tourism Management*, 24(2), 181-190. doi: 10.1016/s0261-5177(02)00058-4
9. Higham, J. (1999). Commentary—sport as an avenue of tourism development: An analysis of the positive and negative impacts of sport tourism. *Current Issues in Tourism*, 2(1), 82-90. doi: doi.org/10.1080/13683509908667845
10. Higham, J., & Hinch, T. (2001). *Sport and development at tourism destinations: Exploring mutually beneficial links*. Paper presented at the Leisure Studies Association Conference (Journeys in Leisure: Current and Future Alliances), University of Luton, July 17-19.
11. Irwin, R., & Sandler, M. (1998). An analysis of travel behaviour and event-induced expenditures among American collegiate championship patron groups. *Journal of Vacation Marketing*, 4(1), 78-90. doi: 10.1177/135676679800400107
12. Jonker, J. A. (2004). *The strategic identification and integration of critical success factors to achieve international competitiveness for South Africa as a tourism destination*. Tesis Doctoral, Universidad de Pretoria, Sudáfrica.
13. Kaplanidou, K & Gibson, H. J. (2010). Predicting Behavioural Intentions of Active Event Sport Tourists: The Case of a Small-scale Recurring Sports Event, *Journal of Sport & Tourism*, 15(2), 163-179, doi: 10.1080/14775085.2010.498261
14. KPMG Sports (2015). *Impacto socio-económico del fútbol profesional en España*. Suiza: KPMG International.
15. Kurtzman, J. (2005). Sports tourism categories. *Journal of Sport & Tourism*, 10(1), 15-20. doi: 10.1080/14775080500101502
16. Liga de Fútbol Profesional (2016). *Informe económico-financiero del fútbol profesional*. Madrid: Liga de Fútbol Profesional.
17. MacCannell, D. (2003). *El turista. Una nueva teoría de la clase ociosa*. Barcelona: Melusina.
18. Nogawa, H., Yamaguchi, Y., & Hagi, Y. (1996). An empirical research study on Japanese sport tourism in sport-for-all events: Case studies of a single-night event and a multiple-night event. *Journal of Travel Research*, 35(2), 46-54. doi:

10.1177/004728759603500208

19. Preuss, H., & Schutte, N. (2008). *Football tourists and their contribution to the economic impact—evidence from EURO 2008 in Austria/Switzerland*. European Association for Sport Management Conference, Heidelberg. Germany.
20. Preuss, H., y Solberg, H. (2006). Attracting major sporting events: The role of local residents. *European Sport Management Quarterly*, 6(4), 391-411. doi:

10.1080/16184740601154524

21. Llopis-Goig, R. (2015). *Spanish Football and Social Change*. Palgrave Macmillan, UK.
22. Zhang, J. J., Pease, D. C., Lam, E. T. C., Bellerive, L. M., Pham, U. L., Williamson, D. P., Lee, J. T., & Wall, K. A. (2001). Sociomotivational factors affecting spectator attendance at minor league hockey games. *Sport Marketing Quarterly*, 10(1), 43-56.



## EL ESQUEMA DISTRIBUTIVO DE RECURSOS DE RONALD DWORIN: TOMANDO LA IGUALDAD DE CAPACIDADES EN SERIO

*Ronald Dworkin's Scheme for the Distribution of Resources: Taking Seriously the Equality of Capacities*

Miguel García-Godínez<sup>1</sup>

### Resumen

De acuerdo con el esquema distributivo de Dworkin, la distribución y redistribución equitativa de recursos está determinada por la elección libre e informada de las personas. Ellas deciden qué recursos necesitan para realizar sus proyectos de vida. Si este esquema satisface, además, el principio regulativo de igual consideración, la noción de libertad e igualdad dejan de ser antagónicas. De esta forma, defiende Dworkin, se puede fundamentar una comunidad liberal igualitaria. Este trabajo explora la noción de persona y atribución de responsabilidad para justificar que, entendiendo las condiciones de elección libre e informada como capacidades básicas individuales, la teoría de la justicia de Dworkin no es solo una teoría de igualdad de recursos, sino también de igualdad de capacidades.

### Palabras clave

Igualdad de recursos, igualdad de capacidades, justicia, libertad, responsabilidad.

### Abstract

According to Dworkin's distributive scheme, the free and informed choice of persons determines the fair distribution and redistribution of resources. They decide what resources they need to realise their life projects. Moreover, if this scheme satisfies the regulative principle of equal concern, then the notion of liberty and equality are no longer antagonistic. This way, holds Dworkin, it is possible to ground a liberal egalitarian community. This paper elaborates on both the notion of person and responsibility attribution to justify that, by understanding the conditions of free and informed choice as individual basic capacities, Dworkin's theory of justice is not only a theory of equality of resources, but also of equality of capacities.

### Key words

Equality of resources, equality of capacities, justice, liberty, responsibility

---

<sup>1</sup> University of Glasgow (Escocia). Correo electrónico: j.garcia-godinez.1@research.gla.ac.uk

## Introducción

Una de las mayores aportaciones filosóficas de Ronald Dworkin al debate contemporáneo sobre la justicia, fue su esquema distributivo de recursos. La importancia de este esquema puede señalarse mencionando tan solo dos de sus características más relevantes. Primero, se trata de un esquema que pretende asegurar (inicial y progresivamente) una distribución justa de los recursos disponibles en un contexto determinado, así como fundamentar, a partir de ella, una comunidad liberal igualitaria. Segundo, en la medida en que este esquema cumple con los procedimientos equitativos para la distribución y redistribución de los recursos, y preserva coherencia con el principio regulativo de igual consideración, consigue mantener el valor objetivo del proyecto de la igualdad de recursos (IR): asegurar la igualdad entre los miembros de una comunidad sin sacrificar en absoluto sus libertades.

En términos generales, para Dworkin el equilibrio entre igualdad y libertad es precisamente lo que caracteriza a una comunidad liberal igualitaria. Esta tesis va a constituir la base de su esquema distributivo y, en consecuencia, el eje central de su IR: en una comunidad liberal igualitaria, la igualdad y la libertad no son vistas como valores políticos contrapuestos, sino que, bajo una interpretación adecuada de la justicia, ambos valores son considerados condiciones mutuas de realización. Esta interpretación de la justicia, que Dworkin llama «distributiva», es un paso necesario para llegar a la conclusión de que la moral política de la democracia liberal es la igualdad. Una igualdad que, para Dworkin, tiene que ver tanto con corregir las desigualdades que se deben a la fortuna y a la lotería natural, como con asegurar un trato igualitario a los distintos proyectos de vida de las personas.<sup>2</sup>

Qué entiende Dworkin por «persona», no es del todo claro. Su uso, sin embargo, parece responder a la noción que usualmente se asocia a la concepción liberal de individuo, esto es, un agente racional autónomo. Esta noción es imprescindible para el proyecto de Dworkin, porque es gracias a ella que se podrán definir las afectaciones que se pueden o no compensar según el esquema distributivo de la IR. Que haya afectaciones personales y afectaciones impersonales es lo que lleva a Dworkin a concluir que hay casos en los que la justicia obliga a redistribuir los recursos, y casos en los que hacerlo es injusto. Reconocer

esa distinción no es más que fijar el límite entre los casos de responsabilidad y los casos de no-responsabilidad, cuya atribución se decidirá según las condiciones de autonomía y racionalidad que las personas satisfagan.

Si esas condiciones de autonomía no son satisfechas, entonces el esquema distributivo de Dworkin no debería condenar una elección de vida poniéndola fuera del conjunto de las afectaciones impersonales; es decir, si las condiciones que permiten a una persona tomar una decisión libremente y sin restricciones de información relevante no son cumplidas, entonces la elección que se tome debería tenerse por una falla en el funcionamiento del individuo y hacerse, por eso mismo, susceptible de compensación.

Si esto es así, se puede entonces afirmar la tesis de que la IR de Dworkin incluye no solo un esquema distributivo de recursos sino también una exigencia de satisfacción de condiciones de autonomía y racionalidad; es decir, una exigencia de igualdad de capacidades. A esta exigencia, apelando a su idea del mercado hipotético de seguros, le sigue un modelo de asimilación institucional (uno de carácter impositivo o tributario).

Para justificar esta idea, primero, (1) expondré brevemente el esquema distributivo de Dworkin, y luego, (2) explicaré la noción de persona que parece justificar su propuesta. Además, trataré de fijar, a partir de ella, las condiciones de responsabilidad respecto de la elección del proyecto de vida, de los recursos que necesitan para llevarlo a cabo y de la estrategia de aseguramiento contra las afectaciones impersonales. Aquí se mencionará, además, que estas condiciones son las que permiten a las personas tomar ciertas decisiones y no otras, y son las que justifican la obligación de que sean ellas quienes asuman los costos que esas decisiones producen. Por último, (3) defenderé que hay una noción de igualdad de capacidades que parece derivarse de las condiciones de libertad y responsabilidad que caracterizan la IR de Dworkin.

## El esquema distributivo de la IR

En el primer capítulo de su *Virtud Soberana*,<sup>3</sup> Dworkin reconstruye dos versiones de la igualdad de bienestar, o de lo que suele denominarse «bienestarismo»: la igualdad de éxito y la igualdad del estado mental. Con base en esa reconstrucción, Dworkin argumenta que el bienestarismo

<sup>2</sup> Dworkin (2000: 1-7).

<sup>3</sup> Dworkin (2000: 11-64).

(en cualquiera de sus dos versiones) fracasa como la mejor interpretación posible de la justicia distributiva, porque no respeta la exigencia de tratar a las personas como iguales. De ahí su propuesta de evaluar, entonces, una teoría de la igualdad de recursos.<sup>4</sup> Una teoría cuyos atributos principales serían, por un lado, el respeto irrestricto que guarda a los dos principios de la teoría liberal comprensiva: el principio de igual importancia y el principio de responsabilidad especial; y, por otro lado, la incorporación de su concepción de igualdad, que incluye la exigencia de tratar a todas las personas como iguales, admitiendo la compensación para aquellos casos de desigualdad que se encuentran fuera del margen de responsabilidad de las personas.

De manera breve, se podría decir que el primer principio de su teoría liberal comprensiva, es decir, el principio de igual importancia, afirma que toda vida humana tiene un valor objetivo: una vez que la vida comienza, importa cómo va; es buena cuando tiene éxito y sus potencialidades son alcanzadas, y es mala cuando fracasa y sus potencialidades son desperdiciadas. El segundo principio, esto es, el de responsabilidad especial, sostiene en cambio que cada persona tiene la responsabilidad de realizar exitosamente su propia vida; una responsabilidad que incluye ejercer su propio y autónomo juicio acerca de qué tipo de vida sería exitoso llevar.<sup>5</sup>

Fundamental para entender la aplicación de estos principios liberales, y en general la propuesta de la IR, es poner en claro la noción de persona que se está utilizando. De acuerdo con Dworkin,<sup>6</sup> la persona es quien decide, en atención a sus propias consideraciones, qué vida llevar en relación con la cantidad de recursos disponibles. Esa cantidad de recursos es lo que debe tomar en cuenta la persona cuando decide qué sacrificar para favorecer ciertos planes o proyectos de vida. En ese cálculo, la persona considera no solo los recursos sociales sino también los naturales (salud, talento y capacidades) para después compararlos con los de las demás personas y evaluar así sus oportunidades de éxito.

Como el objetivo de la IR es la distribución igualitaria de recursos, que no es otra cosa que dar a cada persona lo necesario para que realice sus propios proyectos de vida, Dworkin sostiene que es la mejor alternativa para conseguir un trato igualitario en el sentido más básico: la distribución se acomoda a las concepciones del bien y a los planes de vida que cada persona elige. La IR es, en consecuencia, una teoría de la justicia sensible a las ambiciones personales.<sup>7</sup>

Para no perder esta sensibilidad, el método de distribución que debe incorporar la IR es solo aquel que pueda asegurar a cada persona «el peso de sus propias decisiones». Los recursos, que son el objeto que se va a distribuir, son exclusivamente medios que se valoran según la concepción de vida de las personas. De modo que la adecuación que el esquema distributivo tiene que conseguir entre personas y recursos depende de que estos sean elegidos libremente y según el proyecto de vida seleccionado. Cualquier criterio que se emplee para decidir si una distribución es justa o no, tiene que ser aplicado en términos exclusivamente individuales, ya que la igualdad que está en juego es sensible a las decisiones de las personas y no a las de los grupos o clases sociales.

No es fácil hacer una descripción breve del esquema distributivo de Dworkin, ni mucho menos hacerlo sin anotar todos los detalles relevantes; sin embargo, es inevitable intentar aquí una reconstrucción que ponga en su lugar los puntos que interesa discutir en este trabajo. Para hacerlo, dividiré en tres niveles distintos el esquema distributivo de la IR. En el nivel hipotético, se considera la situación hipotética de los naufragos, y una primera versión de distribución de recursos. En el nivel extendido, se consideran algunas situaciones aleatorias que afectan los resultados del primer nivel. Finalmente, en el nivel institucional, se propone incorporar procedimientos y resultados del primero y segundo nivel a las prácticas institucionales de las sociedades económicamente más complejas.

<sup>4</sup> Según Arneson (2004:93), una teoría de la igualdad de recursos «sostiene que el objetivo [...] es conseguir para cada individuo una parte equitativa de los recursos y oportunidades, más que intentar producir un patrón de resultados que tenga lugar a partir de los usos de los recursos que las personas hacen. Este punto de vista consiste en hacer a las personas responsables por sus propios fines, en el sentido de que los individuos quienes han recibido partes equitativas de recursos no tienen derecho a una compensación adicional sobre la base de que sus elecciones de estilo de vida resultaron ser tan costosas que no pueden alcanzar mayor satisfacción de sus fines sin la ayuda de la sociedad. Lo que cuenta como una parte equitativa de recursos está determinado independientemente de los objetivos y ambiciones que un individuo afirma. Por el contrario, los principios bienestarristas de la justicia distributiva sostienen en principio que las partes de recursos individuales deberían ajustarse para permitir que cada quien alcance una cantidad justa (a fair extent) de bien-estar o bienestar».

<sup>5</sup> Dworkin (2006: 9s).

<sup>6</sup> Dworkin (2000: 69).

<sup>7</sup> Dworkin (2000: 108) y Dworkin (2002: 107).

## El nivel hipotético

Para saber qué modelo de propiedad privada constituiría una distribución equitativa de los recursos privados,<sup>8</sup> Dworkin piensa una situación apenas posible en la que un grupo de naufragos llega a una isla de la cual no hay manera de ser rescatados, y en la cual abundan ciertos recursos y no hay población humana que reclame derechos sobre ellos.<sup>9</sup> En esa situación, dice Dworkin, los naufragos tienen que emplear algún método para distribuir equitativamente los recursos. El criterio que pueden utilizar para decidir sobre la equidad de su distribución es el test de la envidia. Según este test, no hay distribución equitativa si una vez que se distribuyeron todos los recursos, queda algún naufrago que todavía prefiere el paquete de recursos de algún otro.<sup>10</sup>

Si los naufragos eligieran a uno de ellos para hacer la distribución siguiendo este test, el elegido no podría simplemente dividir equitativamente los recursos entre el número de naufragos que constituyen el conjunto de los sobrevivientes. Primero, porque hay algunos recursos que no son divisibles, y, segundo, porque hay otros que, aunque sean divisibles no se pueden considerar a todas sus partes igual de valiosas o aprovechables (lo cual terminaría por violentar el test de la envidia, dado que conduciría a la situación en la que algún naufrago tuviera un paquete tal que preferiría tener el paquete de recursos de alguien más).

El elegido tampoco podría lograr la distribución equitativa mediante la técnica de ensayo y error. Aunque lograra crear  $n$  número de paquetes de recursos, con algunas diferencias entre ellos, y consiguiera asignarle un paquete a cada naufrago sin que uno solo envidie el paquete del otro, la distribución estaría lejos de ser considerada realmente equitativa. Supongamos que la distribución se hace sobre el conjunto de recursos  $x$  que contiene  $N$ 's.

El problema surge cuando nos encontramos con algún naufrago al que no le gustan las  $N$ 's, p.ej. el naufrago  $a$ . Así, aunque  $a$  no envidie el paquete de recursos de alguien más, porque todos los paquetes distribuidos contienen  $N$ 's, sí podría reclamar con todo derecho que la distribución fue inequitativa, alegando que los recursos no son los que él mismo hubiese elegido de haber tenido la oportunidad.

La conclusión es que ambos tipos de procedimientos «mecánicos» no funcionan como medios para lograr una distribución equitativa. Ante este escenario, Dworkin propone un método diferente. El método más razonable para alcanzar una distribución de recursos que supere el test de la envidia es la subasta. Según este método, a cada uno de los naufragos se les dará un número igual de conchas (que se consideran sin valor de intercambio por su gran abundancia en la isla) para utilizarlo como medio de adquisición de recursos.<sup>11</sup> Se hace una lista de lotes con cada uno de los recursos que se desean subastar, con la posibilidad de incluir cualquier otro recurso o parte de recurso en lotes distintos. Así, el que antes fue elegido para distribuir, y que ahora será el subastador, propondrá un precio a cada lote e irá ajustándolo según la demanda, hasta conseguir que el mercado se vacíe, esto es, que a cada lote le corresponda un comprador y no haya más lotes por subastar.

Si algún día se termina la subasta, y cada sobreviviente se declara satisfecho con el paquete de recursos que adquirió, entonces se puede aplicar el test de la envidia. El resultado sería que ningún naufrago debería envidiar el paquete de otro, dado que cada uno adquirió el paquete que deseaba, y siempre pudo adquirir el paquete que terminó en propiedad de alguien más. Y como aquí no ocurre lo de la selección arbitraria del conjunto de recursos a distribuir, porque cada uno pudo someter a puja el recurso que le interesaba adquirir, entonces este mecanismo de la

<sup>8</sup> En su propuesta, Dworkin (2000: 65s) explícitamente rechaza tratar con recursos públicos, incluyendo el problema de determinar cuál es la cantidad de poder que se ejerce (o debería ejercer) sobre ellos.

<sup>9</sup> Estos matices son importantes. Que sean varios naufragos y no sólo uno es lo que obliga a pensar en la distribución; que en la isla existan recursos significa que hay algo que se puede adquirir y que no es imposible distribuirlo; que sean abundantes, aunque no ilimitados, es una condición necesaria para pensar en la distribución equitativa; que nadie humano haya en esa isla que reclame derechos de propiedad es lo que permite a los naufragos diseñar su propio modelo de distribución (de lo contrario, lo justo sería que los naufragos adoptaran al modelo de los nativos).

<sup>10</sup> La formulación original de este criterio de equidad se presenta como: «Ninguna división de recursos es una división equitativa si, una vez que se completa la división, algún inmigrante prefiere el paquete de recursos de alguien más a su propio paquete» (Dworkin 2000: 67). Este criterio de equidad no está libre de complicaciones y tampoco ha persuadido a todos de extender su alcance teórico. Hay incluso quienes, como Otsuka (2004: 72), piensan que este criterio todavía es insuficiente: «El test de la envidia no provee la definición completa de una distribución ideal. Ya que el test es compatible con un número indefinido de distribuciones [...] puede proporcionar únicamente una condición necesaria para una distribución ideal. Un sistema de libertad/constricción es parte de lo que se necesita para completar un conjunto de condiciones suficientes». Aunque esta alternativa de Otsuka al modelo original propuesto por Dworkin podría llevarnos por caminos interesantes, no hay espacio aquí para discutirla.

<sup>11</sup> Para que este modelo funcione, ciertas condiciones iniciales de igualdad deben ser satisfechas. Por ejemplo, ningún naufrago puede tener más conchas de las que tienen los demás, y tampoco se puede permitir que las pierda o se le arrebatan.

subasta es equitativo y respeta las preferencias de cada persona.

Que no haya más recursos en la isla que N's, ya no es algo que se le tenga que reclamar a la subasta o al subastador, dado que eso es una cuestión de suerte (la mala suerte de llegar a una isla donde solo hay N's). Y que a todos les guste, o que todos deseen el mismo lote que uno, es una cuestión también de suerte (la mala suerte de tener preferencias o proyectos de vida comunes, que resultan, por ende, más costosos).

Un presupuesto básico de este modelo distributivo es que los naufragos conocen sus gustos, preferencias, proyectos de vida y capacidades, y en atención a ellos eligen los recursos que quieren y necesitan. Una teoría de la igualdad de bienestar tendría que ocultar esto tras un velo de la ignorancia. En cambio, una teoría de la igualdad de recursos configura un método de distribución tomando como base precisamente esa información. Por eso, afirma Dworkin, la subasta es «la métrica con la que se conoce el costo real de los recursos»: se sabe exactamente hasta qué punto ese recurso es importante para los demás y el costo que eso representa para el naufrago que lo adquirió.

## El nivel extendido

Una distribución inicial equitativa de recursos, que es el «primer equilibrio» del esquema distributivo de Dworkin, no responde todavía a los problemas emergentes de una economía de mercado. El principal problema tiene que ver con el hecho fácilmente predecible de que: alguien que ha elegido por medio de la subasta un determinado paquete de recursos, no tiene garantizado con eso el incremento fijo de su riqueza ni el logro de su proyecto de vida.

Sin embargo, no es difícil estar de acuerdo con Dworkin cuando dice que de la información acerca de los recursos que se eligieron y del costo que representó adquirirlos, se puede hacer un cálculo aproximado del rendimiento que darán; es decir, hay una buena oportunidad de conocer las probabilidades de realización o de frustración del proyecto de vida elegido. Con esa información, las personas podrán hacer uso de los mecanismos propios del mercado para situar sus expectativas en una mejor posición.

A pesar de esto, no es falso que en una comunidad con una economía dinámica se puedan presentar factores que no hayan sido tomados en cuenta en el cálculo de esas probabilidades.<sup>12</sup> Esos factores, según Dworkin, son: las habilidades (que haya naufragos más hábiles que otros en la producción de ciertos bienes «on demand»); los gustos (que haya naufragos que prefieran trabajar y otros que prefieran descansar, o dedicarse a la meditación); la salud (que haya naufragos más sanos que otros, o unos con discapacidades físicas o mentales, temporales o permanentes, y otros sin ellas); y las catástrofes (que haya naufragos a los que un incendio o un meteorito les arruine su paquete de recursos, mientras que a otros no). Ahora bien, las desigualdades que estos factores podrían producir se verán reflejadas en la cantidad de riqueza que los naufragos poseen. Al que es hábil trabajando es probable que le vaya bien en el comercio; en cambio, al que no tiene talento, es probable que le vaya mal; y la persona que prefiere descansar antes que trabajar es muy probable que se quede fuera de las negociaciones y pierda poco a poco sus recursos iniciales; y el que está enfermo no podrá realizar el trabajo por el que los otros le pagarían; y si la cosecha de alguien es arruinada por un incendio se quedará sin recursos con qué comerciar. A la larga, entonces, las desigualdades económicas entre unos y otros se incrementarán, y cuando se aplique el test de la envidia, muchos van a preferir el paquete de recursos de alguien más.<sup>13</sup>

La pregunta que tiene que responder ahora el esquema distributivo de Dworkin es, si es posible todavía, bajo estas variaciones de desarrollo económico y fortuna, la igualdad de recursos. Para contestar, Dworkin propone hacer una distinción entre suerte opcional y suerte bruta, a partir de la cual se podrá ubicar el margen de responsabilidad correspondiente. La suerte opcional (SO) tiene que ver con la decisión de correr algún riesgo con el cual se espera obtener algún beneficio (como en las apuestas), mientras que la suerte bruta (SB) tiene que ver con los riesgos que no son, en el sentido de la SO, decisiones deliberadas (como perder un brazo en un accidente de trabajo).

Con esta distinción, Dworkin diría que los cuatro factores de desigualdad (las habilidades, los gustos, la salud y las catástrofes), no son parte de una SO sino más bien de una SB – aunque no necesariamente en los mismos términos.

<sup>12</sup> Con la denominación «economía dinámica», Dworkin se refiere a prácticas comerciales e institucionales más complejas, es decir, aquéllas que rebasan el mero intercambio de recursos (como el trabajo, la inversión, el comercio, etc.).

<sup>13</sup> Para que el modelo sea relevante para una sociedad dinámica, el test de la envidia debe aplicarse no sólo en la distribución inicial, sino de manera diacrónica, es decir, en cualquier momento posterior a la distribución inicial, sin una caducidad preestablecida.

Es relativamente claro que uno no elige los gustos que tiene (aunque sí se puede decir que se desarrollan con base en ciertas elecciones previas), tampoco se decide la salud y las habilidades que se quieren tener, ni mucho menos se escoge el padecer o no alguna catástrofe. Esos factores, que Dworkin denomina «factores impersonales» se diferencian de los «factores personales» en la medida en que estos representan una elección o una posesión voluntaria, como decidir trabajar en algo provechoso o más bien darse el gusto de ir cada noche a un restaurante lujoso a tomar una copa de buen vino.

En nuestras sociedades, es común ver que las personas se aseguran contra la ocurrencia de ciertos «factores impersonales» para prevenirse de las consecuencias que producen. Por ejemplo, un pianista asegura sus manos ante el posible padecimiento de artritis, el dueño de una residencia la asegura por cualquier afectación que pudiese resultar de una catástrofe natural, etc. La moraleja aquí es que las personas pueden tomar la decisión de prevenirse contra alguno de esos riesgos. El seguro, en ese sentido, refleja las decisiones libres e informadas de las personas.

La idea del seguro es algo que Dworkin utiliza para vincular la SB con la SO, sobre la base de que prevenirse contra un daño fortuito tiene la forma de una apuesta, y esta la de una decisión deliberada de asumir o no un determinado riesgo. Para quien su proyecto de vida depende de preservar cierta habilidad física, un seguro contra el padecimiento de alguna discapacidad que afecte su actividad sería una decisión preventiva muy importante; y para quien su proyecto de vida depende del terreno que adquirió en la subasta, contratar un seguro para casos de inundación es una decisión preventiva impostergable. En todos estos casos, rige la idea de que los seguros que se contratan dependen en mayor medida del proyecto de vida elegido.

Tanto la decisión de contratar un seguro como el seguro en sí mismo pueden ser vistos como tipos particulares de apuesta. Que alguien contrate un seguro para el caso de que su taller de labrado se reduzca a cenizas después de un incendio, es apostar a que, si ocurre el incendio, la aseguradora se hará cargo de pagar según el nivel de cobertura estipulado en la póliza. Sin embargo, de no ocurrir ese incendio, el asegurado tendrá que seguir pagando la prima establecida en la póliza (lo cual representaría pérdidas económicas para él, porque esos recursos que destina a conservar el seguro podría destinarlos a la compra de herramienta o contratación

de publicidad para su negocio, etc.) La diferencia entre quienes ganan o pierden en esas apuestas es lo que Dworkin considera como causas de desigualdad de riqueza. Quien apostó por un seguro de incendio y sufre el incendio estará en mejor posición económica con respecto a aquél que sufre un incendio y no se aseguró; y en una relación inversa con respecto a quien no contrata el seguro y no sufre el incendio. Lo que justifica esta desigualdad entre ganadores y perdedores es la afirmación no trivial de Dworkin de que «perder es el precio justo por la posibilidad de ganar».

Contratar un seguro representa una decisión igual de libre e informada que pujar por los recursos que se desean para la realización del proyecto de vida elegido. Privar a las personas de aceptar algunas apuestas es impedirles una elección libre y, con ello, frustrar sus proyectos de vida. Sin embargo, como Dworkin lo admite, puede haber buenas razones para evitar ciertas apuestas, por ejemplo, que las personas apuesten su vida, su libertad, sus derechos políticos, etc. Lo importante, después de todo, es que se respete el derecho de que el ganador reciba lo ganado y el perdedor asuma la pérdida. Repartir las ganancias entre el ganador y el perdedor conduciría a que nadie más quiera apostar, y si nadie más quiere hacer apuestas entonces en realidad nadie es libre de elegir sus proyectos de vida.

Con esto, sin embargo, solo se han mencionado algunos ejemplos de cómo la SO, mediante el mercado hipotético de seguros, se hace cargo de dos factores de la SB: la salud y las catástrofes. Por lo que todavía queda por ver cómo resuelve el problema de los gustos y las habilidades. La estrategia de Dworkin, al respecto, no es muy diferente a la anterior. Así como es posible contratar un seguro contra discapacidades y un seguro contra siniestros, Dworkin sostiene que también es posible contratar un seguro contra la falta de habilidades y un seguro contra los gustos caros.

El seguro contra la falta de habilidades funciona no de forma distinta al seguro contra discapacidades, porque en el se puede estipular que la falta de talento, por ejemplo; para jugar football, debe ser recompensada con un pago equivalente al nivel de ingreso que tendría, en este caso, un jugador talentoso de football (claro, con cargo a una póliza de seguro que subirá la prima tanto como suba la expectativa de ganancia). Por otra parte, el seguro contra gustos caros no es tan diferente del seguro contra siniestros. Quien tenga el temor de desarrollar un gusto

tan oneroso como beber buen vino en un restaurante lujoso cada noche, podrá contratar un seguro que le recompense las pérdidas que sufrirá cuando su gusto esté efectivamente desarrollado. La necesidad de que una persona se asegure contra gustos caros es algo que tiene que ver con las pérdidas que sufriría cuando esos gustos le obliguen a perder los recursos que inicialmente obtuvo de manera equitativa en la subasta. Mientras los recursos iniciales le permitan satisfacer sus gustos, esa persona no envidiará el paquete de recursos de los demás. El caso contrario será cuando sus propios recursos se agoten, porque terminará por envidiar el paquete de los demás, aunque no por su contenido, sino por la posibilidad de que con ellos podría seguir satisfaciendo sus gustos caros.

### El nivel institucional<sup>14</sup>

Aun cuando la distribución inicial de los recursos ha sido equitativa, y mediante los seguros se ha puesto un candado a las desigualdades causadas por los factores impersonales, el esquema distributivo de Dworkin no parece impedir que, dado el complejo funcionamiento de las economías dinámicas, surjan otras desigualdades originadas, por ejemplo, por las diferencias en los niveles de producción. Si no se impide a los náufragos un libre intercambio de bienes y servicios (*laissez faire*), es muy probable que aquellos que se dedican a la producción de bienes on demand terminarán en mejor posición económica para adquirir otros bienes que son del gusto, aunque no del alcance adquisitivo, de otros náufragos. Así, cuando se aplique el test de la envidia otra vez, será fácil encontrar náufragos que envidien el paquete de recursos de alguien más.

Para aceptar esta desigualdad y declararla no inequitativa, es necesario, según Dworkin, «ampliar» el concepto de envidia. La idea de que se envidie el paquete de recursos de alguien más no significa que se envidia solo los bienes que posee, sino también el tipo de vida (que, desde luego, incluye el proyecto de vida) que esa persona tiene. Así, cuando a una persona que dedica ocho horas al día al cultivo del maíz y seis horas a la contemplación del horizonte, se le pregunte si envidia el paquete de recursos

de alguien que trabaja en la ciudad dieciséis horas al día en una oficina instalando software en dispositivos electrónicos, la respuesta probablemente sea que no. Todo dependerá, en última instancia, de si el agricultor tiene expectativas que solo se pueden realizar mediante la obtención de más riqueza, aun cuando con ello sacrifique su tiempo libre y la posibilidad de seguir contemplando el horizonte.

Lo que se intenta captar con esta ampliación del concepto de envidia es la idea de que las personas eligen autónomamente el proyecto de vida que quieren realizar y, a partir de eso, los recursos que necesitan para conseguirlo. La decisión de cultivar maíz o instalar software es previa al momento en que las circunstancias determinan cuál de las dos vidas será mayormente recompensada. Prever qué ocupación producirá más ganancias es algo que depende de la información acerca de los gustos y de las preferencias de otros náufragos, y esto es algo que se puede identificar en la elección de los recursos iniciales, es decir, en la subasta.

Al final, las desigualdades que se originan de esas decisiones no son injustas, y exigir compensación para aquellos que eligieron un proyecto de vida poco rentable representaría una interferencia inaceptable en la autonomía de las personas. En otras palabras, redistribuir la riqueza para preservar la igualdad de recursos está prohibido bajo la pena de contradecir los supuestos fundamentales de las condiciones de libertad y responsabilidad del esquema distributivo.<sup>15</sup>

Elegir autónomamente el proyecto de vida que se quiere realizar es una garantía de libertad que la IR de Dworkin parece conservar. Para eso, como se mencionó antes, el mercado hipotético de seguros considera no sólo las desigualdades originadas por discapacidad, sino también las que tienen su causa en los gustos caros, en las catástrofes y en el talento. Lo que falta por ver es cómo ajustar esa forma simple de aseguramiento en las instituciones político-económicas de una sociedad más desarrollada y, por lo tanto, más compleja.

<sup>14</sup> Es posible analizar la relevancia práctica del esquema distributivo de Dworkin en un nivel institucional porque (i) las condiciones teóricas de la subasta no son ajenas a ciertas estructuras económicas modernas, y (ii) la manera en que este esquema resuelve los problemas más sensibles de la justicia distributiva puede llevar a una evaluación crítica de las instituciones político-económicas reales, así como al diseño de otras formas institucionales.

<sup>15</sup> Con esta tesis, sin embargo, Dworkin no pretende justificar una teoría del «punto de partida» (*starting-gate Theory*). Es más, se aparta de ella (cfr. Dworkin 2000: 89). Una teoría del punto de partida defiende una adquisición de recursos justa y una distribución inicial equitativa, según la métrica que ella misma establezca, aun cuando después se deje llevar por *laissez faire* y permita cualquier tipo de desigualdad. Tal podría ser el caso de la propuesta de Nozick (1999). La IR de Dworkin tiene la ambición de aplicar la misma métrica inicial en cualquier momento futuro del comercio con la intención de asegurar no sólo una distribución inicial equitativa de recursos, sino también una comunidad liberal igualitaria.

Sin entrar a detalle a la cuestión, se puede decir que el funcionamiento de las aseguradoras es más o menos equiparable al funcionamiento de las instituciones de asistencia pública, mientras que el cobro de primas de los seguros contratados (que varían según el nivel de cobertura estipulado en la póliza) es el equivalente a los impuestos (particularmente al impuesto sobre la renta o ISR). Así, en lugar de esperar que los naufragos desarrollen sentimientos morales de empatía y caridad, podemos obligarlos a que pongan algo de su riqueza en un fondo común de asistencia pública (que será la base sobre la que se otorgarán las compensaciones para aquellos que sufran de alguno de esos factores impersonales de afectación).

La razón de que se obligue a todos los naufragos y no solo a unos cuantos a pagar un ISR consiste en que todos ellos estarían dispuestos a contratar un seguro para prevenirse contra algunos (o, al menos, los más comunes) de esos factores impersonales. La decisión de contratar un seguro es una apuesta que favorece a quienes sufren un daño, y, en cierto modo, también a quienes no lo sufren: estos se verían obligados a llevar a costas las pérdidas de los demás, si no fuera porque ellos mismos habrían asumido libremente el compromiso de pagar una prima para asegurar su nivel económico.

Desde luego, así como la prima del seguro varía según el tipo de seguro contratado y el nivel de cobertura elegido, así también varía el tipo impositivo que se cobrará a los naufragos. Por ejemplo, quienes sean más propensos a sufrir ciertos daños o los que tienen expectativas de riqueza muy alta, pagan una prima mayor que aquellos que están en una situación contraria. De ahí que Dworkin acepte que los impuestos varíen según el nivel de riqueza que cada persona posee.

### Autonomía y responsabilidad

Con esta distinción en niveles, debería tenerse ya una idea general del esquema distributivo de la IR de Dworkin. Del modelo hipotético, se ha destacado el test de la envidia como criterio de distribución equitativa, y la subasta como medio de elección y adquisición de los recursos y seguros que se desean. Del nivel extendido, se han expuesto algunas de las complicaciones que la SB impone al modelo inicial de distribución, y la manera

en que el mercado hipotético de seguros las enfrenta. Por último, del nivel institucional, se ha mencionado la forma en que ese mecanismo de aseguramiento se puede traducir en prácticas institucionales reales, como el ISR. Ahora conviene enfocarse con mayor atención en dos supuestos fundamentales de ese esquema distributivo: la autonomía individual y su consecuente atribución de responsabilidad.

Dworkin no define el concepto de persona en su esquema distributivo, aunque sí menciona algunas características importantes. Por ejemplo, se trata de sujetos libres y autónomos, con preferencias y actitudes particulares.<sup>16</sup> Bajo esta caracterización, Dworkin parece tomar cierta distancia del concepto de persona que estipula Rawls (1984: 12s) en su teoría de la justicia como imparcialidad. En Rawls, la persona es un sujeto autónomo racional que posee alguna concepción del bien y sentido de la justicia. Estas últimas dos propiedades son necesarias para el propósito general de Rawls, esto es, justificar principios de justicia que sirvan de trasfondo a la estructura básica de una sociedad democrática avanzada. Para Dworkin, en cambio, los principios de justicia distributiva están claramente determinados (uno es el principio de igual importancia, y el otro es el principio de responsabilidad especial), y a partir de ellos se van a definir los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se logrará una distribución inicial equitativa, y se sostendrá una comunidad liberal igualitaria.<sup>17</sup>

En el esquema distributivo de Dworkin, como se ha visto ya, los naufragos son quienes eligen los recursos que desean obtener según el proyecto de vida que pretenden realizar. Y esa elección de recursos, como también se ha visto, se hace mediante la puja en una subasta de recursos y seguros. Lo que se debe ver ahora es que, para llevar a cabo esa elección, los naufragos deben cumplir, por lo menos, dos condiciones: poseer un proyecto de vida y tener la capacidad de identificar que son unos y no otros los recursos que les permitirán realizar ese proyecto de vida. La primera condición implica poseer una cantidad suficiente de información sobre lo que significa optar por un proyecto de vida y los merecimientos que ese proyecto otorga; la segunda condición implica, por una parte, el conocimiento de los recursos que son necesarios para la realización del proyecto deseado, y por otra parte,

<sup>16</sup> Dworkin (2000: 69, 140).

<sup>17</sup> De manera al menos superficial, se podría decir que Dworkin y Rawls comparten una concepción kantiana de persona. Una concepción que sirve para justificar un modelo de libertad e igualdad ajeno a compromisos ideológicos irreconciliables (o lo que Rawls llama doctrinas comprensivas del bien).



un comportamiento racional basado en la obediencia a ciertas reglas del cálculo. Este comportamiento racional expresa un tipo específico de conexión normativa: la elección informada obliga a actuar en consecuencia; es decir, a reconocer el deber de asumir las cargas de la elección. Este es un aspecto importante en el desarrollo del argumento que aquí presento, y volveré a él más adelante.

Rawls defendía que los agentes morales racionales solo pueden construir acuerdos sobre la base de sus propios intereses y en condiciones genuinas de igualdad y libertad, fuera de toda coacción, engaño, imposición, fraude, etc.<sup>18</sup> Dworkin también piensa estas condiciones como indispensables para que una persona pueda decidir qué proyecto de vida realizar y ser considerado responsable de esa decisión. Para ambos, la satisfacción de esas condiciones es lo que define a las personas como agentes autónomos. La autonomía, cabe aclarar, no expresa por sí misma una posición política particular diferente del liberalismo igualitario que a Dworkin le interesa defender.

Cuando una persona está al tanto de las posibilidades que tiene enfrente y es libre para elegir la que mejor le parece, entonces excluye cualquier razón para negar su responsabilidad por la decisión que ha tomado. Por supuesto, llenar de información a una persona no es cosa fácil, y la propuesta de Dworkin no intenta solucionar este problema. El argumento que aquí se propone para atribuir responsabilidad sobre la base de ambas premisas (información y elección libre) tiene la siguiente forma lógica. Sea el caso, que una persona no cuenta con información suficiente para reconocer que hay más de una posibilidad de elección. Ahora, como el mismo concepto de elección supone esa posibilidad, la decisión de esa persona no es una verdadera elección. Sea además el caso que la responsabilidad se atribuye solo por aquellas decisiones que son tomadas sobre la base de elecciones genuinas (lo cual es equivalente a decir que, o no se puede atribuir responsabilidad, o se garantiza una elección genuina). Por lo tanto, es una condición necesaria para la atribución de responsabilidad dotar a la persona con información suficiente para reconocer las

diferentes posibilidades de elección.

Si ya se eligió el proyecto de vida, el siguiente paso es elegir los recursos que se necesitan para llevarlo a cabo. La subasta garantiza la libertad de las personas para elegir, según ese proyecto de vida, los recursos adecuados; además, permite conocer el costo que representa para los demás esa elección. Y como en ese escenario de elección también se decide contra qué factores impersonales prevenirse, la distinción que hace Dworkin entre SB y SO es fundamental: que sea una elección prevenirse contra una catástrofe, o contra el padecimiento de cierta enfermedad, o contra la falta de talento para realizar una empresa particularmente valiosa, significa acercar la ocurrencia de un hecho impersonal (des)afortunado a las condiciones necesarias para atribuir responsabilidad individual. Y que esa prevención se manifieste mediante un contrato de seguro, libre y voluntario, es una alternativa que expresa la importancia que se concede, según el alcance del proyecto de vida, a ciertas facultades físicas y mentales, así como a los recursos elegidos.

Ahora bien, con base en el argumento para la atribución de responsabilidad, para que la decisión de contratar un seguro sea considerada una elección libre, tiene que ser también una elección informada. Esto presupone la posibilidad de que las personas puedan conocer anticipadamente el futuro, es decir, que sean capaces de prever que algunos hechos pueden ocurrir con mayor o menor probabilidad, o que las ventajas de un proyecto de vida pueden ser mayores o menores en tanto predominen un cierto estado de cosas. Esta capacidad de previsión tomará un valor objetivo importante en tanto se reconozca el vínculo normativo de actuar en consecuencia como resultado de la elección, esto es, como la responsabilidad de asumir los costos de la elección y hacerse cargo de las consecuencias desfavorables (aún si ellas se deben a la intervención de más de un factor personal o impersonal, o a la intervención de otros agentes).<sup>19</sup>

La responsabilidad por haber elegido un proyecto de vida poco rentable o de haber elegido mal los recursos para llevarlo a cabo se traduce en la imposibilidad de reclamar

---

De ahí que Dworkin imponga cualidades racionales en sus náufragos tanto como Rawls las exigía para los agentes morales que participan en su posición originaria. La diferencia entre ellos estaría entonces en que Dworkin defiende un mecanismo de distribución sensible a las ambiciones de esas personas, mientras que Rawls las oculta tras el velo de la ignorancia.

<sup>18</sup> Rawls (1984: 12-16).

<sup>19</sup> Gracias a esto es que Scheffler (2003: 199-201) dice de la IR de Dworkin, que incorpora algo así como una «igualdad de fortuna» (Luck Egalitarian). Cuáles son las consecuencias de esto, en caso de ser correcto, no es algo que se pueda discutir a detalle aquí. Sin embargo, es un buen ejemplo de que la noción de igualdad que emplea Dworkin en su esquema distributivo parece abarcar mucho más que solo recursos.

una redistribución de recursos según el esquema distributivo de Dworkin, es decir, cuando alguien es considerado responsable por su decisión (por ejemplo, contratar o no un seguro contra discapacidad, o haber adquirido en la subasta ciertos bienes y no otros, o elegir ser un jugador de fútbol y no un instalador de software, etc.) significa que no hay una razón para activar el derecho a demandar del Estado una justa redistribución de los recursos disponibles.

Es preciso detenerse un momento aquí. No hace falta mucho esfuerzo para reconocer que el concepto de responsabilidad que emplea Dworkin no satisface una definición unívoca. No obstante, la fuerza de su IR depende en cierta medida de la manera en que se pueda entender (y usar) ese concepto. Por ejemplo, no es lo mismo pensar que la responsabilidad de una acción tiene que ver exclusivamente con las intenciones del agente, que si se piensa como incluyendo también acciones no-intencionales. En una concepción caben menos casos que en otra. Por ejemplo, si se admite que la responsabilidad de un sujeto se expresa en la elección de asegurarse o no asegurarse contra la pérdida de la vista, ¿qué nivel de responsabilidad sería justo atribuir a una persona que, frente a la elección de adquirir el seguro, sin reflexionar al respecto, decide no hacerlo porque sus demás colegas no lo hicieron?

El esquema distributivo de Dworkin, bajo una interpretación de la responsabilidad que incluya acciones no-intencionales como esta, no negaría la responsabilidad de esa persona por no haber adquirido el seguro. De

modo que, aun contra los alegatos de algunas posturas comunitaristas, la decisión de no adquirir el seguro contra la pérdida de la vista simplemente por influjos o constreñimientos del entorno social, no exigiría del esquema distributivo de Dworkin compensación alguna.<sup>20</sup>

Para entender qué posición es más coherente con el esquema distributivo de Dworkin, es necesario aclarar su noción de responsabilidad. De acuerdo con los argumentos que se presentarán a continuación, se puede sostener que la noción de responsabilidad que emplea Dworkin es consecuente con la noción defendida por Hart (2009). Según este, la noción de responsabilidad tiene cuatro sentidos: rol, causal, obligación (liability) y capacidad.<sup>21</sup> En el primer sentido, la responsabilidad de una persona se atribuye en virtud de la posición o el rol que desempeña (y las funciones u obligaciones que le corresponden). En el segundo, la atribución de responsabilidad tiene que ver con la participación que tiene esa persona dentro de la línea causal que representa la conexión entre una acción u omisión y sus resultados (dejando espacio para los problemas de responsabilidad objetiva).<sup>22</sup> En el tercer sentido, la responsabilidad de una persona se establece con base en el reconocimiento de ciertas características o propiedades que la convierten en un agente, las cuales se identifican de acuerdo al ámbito de atribución (por ejemplo, moral o jurídico). Finalmente, en el cuarto sentido, una persona se considera responsable de cierta acción u omisión en tanto satisfaga ciertas condiciones o reúna ciertas capacidades.

Boxer (2014: 36) distingue en estos sentidos de

<sup>20</sup> Según Kymlicka (2004: 113), hay dos caminos para el ataque comunitarista a esta versión de la IR: «algunos comunitaristas critican a los liberales por exagerar el valor de la libertad de elección; otros aceptan la importancia de la libertad de elección, aunque critican a los liberales por descuidar las precondiciones sociales que la hacen posible». Kymlicka elige el segundo camino, aunque me parece que su reclamo adquiere mayor sensibilidad desde la noción de responsabilidad (no desde la noción de libertad): «sabemos que algunas personas no manejarán bien las decisiones que la vida requiere. Cometerán errores acerca de su vida, eligiendo hacer cosas triviales, degradantes, e incluso dañinas. Permitirles a esas personas libertad de elección, parece no un acto de respeto sino de indiferencia, abandonándolos a un destino predeciblemente infeliz. ¿Por qué no deberíamos intervenir y prevenir a las personas de cometer tales errores?» Como intentaré mostrar más adelante, la noción de responsabilidad incluida en el modelo de la IR de Dworkin no es ajena a este reclamo. Es más, bajo cierta interpretación, puede incluso dar una respuesta favorable. Hay, sin embargo, un detalle importante en esta crítica que no podré discutir en este trabajo. De acuerdo con Kymlicka (2004: 114), «Dworkin necesita libertad de elección precisamente porque podemos estar equivocados, y la libertad nos ayuda a hacer las cosas bien. [Dworkin] desarrolla una curiosa y sofisticada defensa de la libertad, basado en un modelo de elección de revisión racional». Este modelo, que explicaré con más detalle más adelante, supone ajustar las decisiones personales a las creencias, y examinar o cuestionar esas creencias a la luz de cualquier información disponible. La crítica que quiere hacer Kymlicka a esta respuesta de Dworkin consiste en que la base para esa capacidad de revisión racional ya supone un ambiente social con condiciones aptas para su ejecución, así como alternativas de elección limitadas a ese mismo contexto. Esto conduce, en último término, a una especie de circularidad al interior de la IR. Para contestar esta objeción, me parece necesario tomar en cuenta las condiciones para el desarrollo de ciertas capacidades. Algo que, aunque crucial para cualquier teoría de la justicia (liberal, comunitarista, etc.), no puede detener el debate acerca de los modelos de distribución de recursos y las condiciones de atribución de responsabilidad.

<sup>21</sup> De acuerdo con Boxer (2014), la responsabilidad entendida como obligación (liability), tiene, a su vez, dos acepciones. Por un lado, la obligación moral (moral liability), y, por el otro, la obligación jurídica (legal liability).

<sup>22</sup> La responsabilidad objetiva (strict liability) representa muchos problemas para la noción general de responsabilidad. Con esa denominación se habla de casos en los que no hay causa, no hay intención y quizás tampoco hay estado mental normal, a pesar de lo cual, sin embargo, se atribuye responsabilidad, es decir, se exige una respuesta o compensación por los daños provocados. Los objetivos de este trabajo no requieren detallar más la discusión, a pesar de la gran importancia que tiene ese concepto en la filosofía moral y jurídica contemporánea.

responsabilidad, aunque de manera no exhaustiva sino solo explicativa, tres condiciones: (i) entender lo que requiere el deber, (ii) deliberar y tomar decisiones respecto de ese requerimiento, y (iii) actuar de conformidad con esas decisiones. A estas condiciones se les puede denominar capacidad de entendimiento, capacidad de razonamiento y capacidad de autocontrol, respectivamente. Admitir la satisfacción de esas capacidades refuerza la eficacia de las reglas de operación de la práctica social en la que estemos participando (en la obra de Hart, esa práctica social es el derecho). La culpa o reproche que asigna esa práctica social, por el contrario, se debilita ante la ausencia de esas capacidades.<sup>23</sup>

Los supuestos fundamentales del esquema distributivo de Dworkin parecen seguirse de este último sentido de responsabilidad que caracteriza Hart, esto es, responsabilidad en el sentido de satisfacción de capacidades. Para demostrarlo, es suficiente con mencionar algunas de las ideas expuestas anteriormente. Una persona es responsable de las decisiones que toma en la medida en que cuenta con información relevante suficiente, tiene la capacidad de revisar sus propias creencias,<sup>24</sup> y reconoce el deber racional que esa elección conlleva. A falta de esas capacidades sería difícil sostener (o justificar) la atribución de responsabilidad, al menos tomando como base de esa atribución la autonomía de la elección.

Esas capacidades que se han reconocido en el esquema distributivo de Dworkin determinan entonces la autonomía de la persona y representan, según se verá a continuación, las capacidades básicas mínimas que deben asegurarse de manera universal. Por supuesto, asegurar esas capacidades representa un compromiso de deber por parte del Estado, que tendrá la obligación (y por tanto una responsabilidad, en el tercer sentido hartiano) de proveer escenarios adecuados de satisfacción. Escenarios en los cuales tiene sentido hablar de proteger ciertas condiciones, por ejemplo, salud, alimentación, educación, cultura, ciencia, etc.

En otras palabras, la carga que impone la atribución de responsabilidad, siguiendo este modelo de análisis

hartiano, es lo que nos permite pensar la IR de Dworkin en términos de capacidades: porque lo único que exige al esquema distributivo de compensar desigualdades es el hecho de que las personas no sean responsables de las consecuencias que sus decisiones originan. Y para que sean responsables, como se sigue del argumento ofrecido anteriormente, sus decisiones tienen que ser libres e informadas. Y si para elegir con plena libertad y en posesión del conocimiento relevante es necesario satisfacer ciertas condiciones mínimas, entonces es posible pensar en un punto más básico de igualdad. Uno que podríamos interpretar como igualdad de capacidades básicas.<sup>25</sup>

## Igualdad de capacidades

Con lo dicho hasta ahora, ya se puso en claro que a Dworkin le interesa dar cuenta de la influencia que tiene el azar o la SB en las condiciones de atribución de responsabilidad individual, es decir, en las razones que colocan a una persona en posición de ser compensada o no por las consecuencias originadas por los factores impersonales de afectación. Esto se puede ver como un distanciamiento entre las condiciones de autonomía del esquema distributivo de Dworkin y el principio de diferencia de Rawls, que solo admite redistribuciones cuando son en beneficio de la clase menos aventajada (sin importar el origen de esas desventajas)<sup>26</sup>. Lo relevante ahora es mostrar que este sentido de responsabilidad que incorpora Dworkin implica una noción amplia de igualdad de capacidades que no es inconsistente con el principio regulativo de la IR, esto es, el principio de tratar a las personas con igual consideración. Lo que significa reconocer que los intereses de cada miembro de la comunidad importan y se valoran en igual medida.

De acuerdo con el esquema distributivo de la IR, el peso de los intereses de cada persona, expresados mediante decisiones autónomas, recae en quien toma la decisión y no en quien es ajena a la deliberación. La responsabilidad que está detrás de esta tesis no es solo de carácter político o jurídico, sino básicamente de carácter moral, de ahí que el contenido de la responsabilidad individual este determinado por principios morales.

<sup>25</sup> Hausman (2009) usa el término «libertades básicas» para referirse a lo mismo, y lo pone como una respuesta incluyente de la versión de Dworkin.

<sup>26</sup> De acuerdo con Cohen (2004: 31), «Dworkin quiere arreglar la teoría de Rawls: busca una versión de justicia distributiva insensible a las dotaciones (endowment-insensitive). Igual que Rawls, él cree que las dotaciones naturales son arbitrarias desde un punto de vista moral. Sin embargo, Dworkin opina que las desigualdades naturales de las dotaciones, incluyendo las diferencias en habilidad que producirían diferencias en el ingreso, deberían ser compensadas; mientras que Rawls no piensa la justicia en términos de compensación: el principio de diferencia no se dirige al equilibrio de compensación (balancing compensation). Además, Dworkin cree que las diferencias de ingreso que reflejan diferencias en la preferencia y elección no deberían ser reducidas: una distribución justa debería ser sensible a las ambiciones (ambition-sensitive)».

Esos principios morales son también el fundamento del esquema distributivo de Dworkin. Solo así se entiende la exigencia de tratar con respeto la decisión individual de qué proyecto de vida realizar. En este caso, hay un principio de fondo que nos obliga a tratar con igualdad la forma de vida que los demás eligen, sin coaccionar o limitar sus preferencias e intereses. En todo caso, y esto es lo que importa, el que una persona elija un tipo de vida y decida llevarlo a cabo, le impone la obligación de hacerse cargo de los resultados que obtenga y beneficiarse o asumir los costos que de ellos se deriven.

Este hacerse cargo es, al mismo tiempo, una expresión de la aceptación del compromiso de autonomía individual. Por supuesto, alguien que no crea haber sido tratado con igualdad no permitirá que no se le compense por las consecuencias que sus decisiones originen. Y ese tratar con igualdad a las personas supone un cierto equilibrio de las capacidades que ellas poseen para alcanzar su autonomía. Sólo así es posible pensar la IR de Dworkin como una propuesta liberalista genuinamente igualitaria.

Sin embargo, ¿cómo dar cuenta de las capacidades de entendimiento, razonamiento y autocontrol en la versión de la IR de Dworkin, sin alterar su objetivo fundamental, es decir, que la libertad que importa está en la distribución de recursos? Ya dijimos que con el esquema distributivo de Dworkin lo que se busca igualar son los recursos disponibles, es decir, que todos tengan en igual medida los recursos que necesitan (y desean) para materializar el proyecto de vida que eligieron realizar. Sen (1992: 53s) va a discutir esta interpretación de la igualdad que propone Dworkin para enfatizar que lo que realmente importa no es igualar recursos, que son a fin de cuentas solo medios, sino igualar las capacidades, que son las que condicionan la importancia de los medios. Este es el reto que tiene que enfrentar ahora la propuesta de Dworkin.

Según la igualdad de capacidades (IC) de Sen, que todos tengan la posibilidad de hacer, pensar, ver,

escuchar, etc. es lo que los hace libres. Dworkin, en esto, no estaría en desacuerdo, principalmente porque esa libertad a la que se refiere Sen es una libertad de elección.<sup>27</sup> En tanto que una persona posee la capacidad de ver, puede elegir un proyecto de vida que requiera el funcionamiento de esa capacidad, por ejemplo, ser piloto aviador. Ese tipo de capacidades representan entonces una condición necesaria para que la persona pueda elegir el proyecto de vida que realmente desea, según sus propias preferencias e intereses.<sup>28</sup>

Esa posibilidad de elección, que se amplía o se reduce según las capacidades que se poseen, es condición necesaria, como se mencionó en el argumento sobre la atribución de responsabilidad, para tomar una decisión autónoma. La restricción de esa elección supondría la no satisfacción de esa condición y, en consecuencia, la no autonomía de la decisión; de lo cual se seguiría, por obversión lógica, que la persona no sea responsable de los resultados que esa decisión produzca. De ahí que, de acuerdo con la IR de Dworkin, esa persona sea merecedora de alguna compensación.

Cabe aclarar que la IC de la que quiere hablar Sen, y la única que aceptaría Dworkin, es una que se preocupa no porque todas las personas hagan de hecho lo mismo, sino porque todas tengan la posibilidad de hacer lo mismo. Se trata, pues, de una posibilidad que nos permite imaginar la realización de los proyectos de vida que se desean, para luego elegir entre uno u otro. Así, a mayor amplitud de alternativas corresponde mayor libertad de elección. Sin embargo, esa libertad, como lo señala Hausman (2009: 751), es coincidente con la versión de la IR de Dworkin: la libertad define los contornos del igualitarismo y los límites de la responsabilidad, en tanto que (i) todos deben tener garantizado un vector de libertades básicas, incluyendo las condiciones sociales, habilidades y competencias para hacer uso de ellas; y (ii) esta preocupación por la libertad no debería ir más allá de (a) garantizar esas libertades básicas, (b) expandir el rango de alternativas entre las cuales las personas pueden optar, y (c) ayudar a las personas a adquirir mayores capacidades en la elección.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Es más, Sen (1992: 50ss) defiende que ésa es la clase de libertad que realmente importa.

<sup>26</sup> Dworkin rechaza que la IC sea una teoría realmente diferente, o a la igualdad de bienestar (IB), o a la IR (y en esto consiste su acusación de que la noción de capacidades es ambigua). Se aproxima a la IB en tanto que las capacidades importan para la satisfacción de ciertas preferencias, y condena entonces la desigualdad sólo porque hay preferencias más caras que otras. En cambio, se aproxima a la IR cuando las capacidades se ven como recursos y se decide el aseguramiento de unas u otras, de acuerdo con el proyecto de vida elegido. En este trabajo, desde luego, estoy siguiendo la segunda interpretación. La formulación de la crítica de Sen y la respuesta de Dworkin pueden verse en Williams (2002) y en Dworkin (2002: 136-140).

El igualitarismo que surge de esa concepción de la libertad es lo que Roemer (1993: 147) nombra «igualitarismo ético». Un caso especial de igualitarismo que consiste en que «la sociedad debe indemnizar a las personas en contra de los malos resultados que son consecuencias de las causas que están más allá de su control, [aun si no lo hace] en contra de los resultados que son las consecuencias de las causas que están dentro de su control, y por lo tanto, por las cuales son responsables personalmente».<sup>30</sup> Precisamente esta es la clase de libertad que Dworkin parecería estar dispuesto a defender en su IR. Una libertad negativa, sujeta a ciertos constreñimientos, que permite hablar con todo sentido de responsabilidad personal. Esta afirmación es consecuente incluso con la forma en que el mismo Dworkin resuelve el conflicto entre libertad e igualdad: «si aceptamos la igualdad de recursos como la mejor concepción de la igualdad distributiva, la libertad será un aspecto de la igualdad más bien que, como a menudo se ha creído, un ideal político independiente con quien está potencialmente en conflicto».<sup>31</sup>

La tesis que aquí se quiere sostener se sigue de esta noción de libertad que protege la IR de Dworkin. Una noción que se puede traducir en el lenguaje de los derechos, siempre que se entienda que «las concepciones dominantes de la libertad en nuestra comunidad política tienen esta estructura general: no protegen las libertades como una autorización (license) sino como un conjunto de derechos diferenciados para libertades particulares».<sup>32</sup> Así, la libertad de elección se traduciría como un derecho a la libertad de elegir. Y es importante esta traducción, porque hablando de derechos se puede hablar de obligaciones; en este caso, la obligación que corresponde al aparato institucional del Estado para corregir las deficiencias o interferencias que limitan o impiden el ejercicio de ese derecho. Y cuando se habla de obligación, como se mencionó anteriormente, se puede también hablar de responsabilidad (al menos, en el tercer sentido que propone Hart).

En consecuencia, bajo esta concepción de la libertad, las

personas podrían reclamar del Estado una mejor posición social, cultural, educativa, ambiental, de salud, etc. en tanto que eso eliminaría las deficiencias o interferencias que pueden provocarles no ejercer con toda conciencia y plena capacidad sus derechos de libertad de elección (es decir, su elección libre e informada de recursos). Por tanto, así entendida, habría una igualdad de capacidades contenida en el alcance de las condiciones necesarias del esquema distributivo de la IR de Dworkin.

Ahora bien, ya se dijo que el trato igualitario, o la virtud soberana de Dworkin, es el principio regulativo de la IR, y que es este el que fija el valor o la importancia de la libertad. Y se dijo también que el esquema distributivo, por medio de una concepción amplia de responsabilidad, asegura la libertad individual de las personas con respecto a su elección del proyecto de vida y su elección de los recursos que quieren y necesitan para llevarlo a cabo, y que en caso de que esas condiciones no sean satisfechas, será justo esperar de las instituciones político-económicas una compensación en términos de redistribución. De igual forma, se acaba de decir que, según la noción traducida del igualitarismo ético, las personas tienen garantizado el derecho de libertad de elección, al cual corresponde la obligación del Estado de garantizar un escenario viable para su pleno ejercicio. Esto, sin embargo, no representa una interferencia paternalista sino una efectiva participación del aparato institucional del Estado para favorecer las exigencias igualitaristas del modelo liberal de la IR. Lo que falta por decir es que el esquema distributivo de Dworkin, que incluye esa exigencia de capacidades mínimas, es consistente con el principio regulativo de la IR.

La IR, como bien lo concluye Pereira (2004: 194), tiene que ser «entendida como una teoría que asegura un conjunto [no particular o específico] de capacidades básicas mínimas, conjuntamente con una distribución de medios sensible a la ambición, el esfuerzo y las elecciones individuales». Que haya agregado a esta cita que ese conjunto de capacidades básicas mínimas no

<sup>29</sup> Hausman (2009: 751) agrega al umbral de no-responsabilidad que «[otras] desigualdades más que las desigualdades en las libertades básicas llaman a la compensación si y solo si son resultado de desigualdades en el rango de alternativas entre las cuales las personas pueden optar, o desigualdades en la competencia para tomar elecciones». Ahora, si se tradujeran los puntos (i), (ii), y esta última inclusión de Hausman a un lenguaje de intereses políticos, se podría decir entonces que la versión de Dworkin no está tampoco lejos de la teoría de la igualdad de capacidades de Nussbaum (cfr. Nussbaum, 2006: 155). Dejo, sin embargo, para otro momento el desarrollo de esta idea.

<sup>30</sup> Roemer (1993) acepta, en principio, este igualitarismo ético de la IR. No obstante, su proyecto se extiende a la búsqueda de una noción de igualitarismo político, que tenga como justificación no una formulación conceptual sino una abstracción de diferentes situaciones prácticas. Para conseguirlo, discute la igualdad de bienes primarios de Rawls, la IR de Dworkin, la IC de Sen, la igualdad de oportunidades de bienestar de Arneson, y la igualdad de acceso a las ventajas de Cohen. Por esta razón, su proyecto es más ambicioso del que aquí se propone.

<sup>31</sup> Dworkin (2000: 121).

<sup>32</sup> Dworkin (2000: 127).

está especificado, responde a la demanda misma de revisabilidad. Es decir, si se estipula de antemano qué capacidades se deben satisfacer y no se deja espacio para una nueva formulación, entonces se estaría negando la exigencia de revisión de creencias que se asumió como una propiedad de la autonomía de las personas. Aunque parece ser importante trabajar en la elaboración de una lista amplia de esas capacidades, no es ese el objetivo principal de la IR, y ni siquiera de la IC (de Sen). A lo más, los ejemplos de capacidades mínimas que se mencionaron aquí pueden servir como una pequeña muestra de los impulsos igualitaristas que defienden una genuina libertad en términos de autonomía.

¿En qué sentido son consistentes esta igualdad de capacidades mínimas y el principio regulativo de la IR de Dworkin? Bien, lo que parece importarle a Dworkin es conseguir que el Estado trate con igualdad a las personas; una igualdad que significa no interferir en sus gustos, ambiciones o expectativas de vida. Igualdad que también significa compensarles por todos aquellos casos en los que los factores impersonales afectan sus proyectos de vida. Donde esa compensación se determina según una noción amplia de responsabilidad: mientras que la persona sea responsable de sus decisiones, el Estado no estará justificado en redistribuir los recursos para preservar la igualdad de riqueza. Y si lo determinante entre las dos posibilidades de compensación y no-compensación es la responsabilidad, entonces no puede negarse que hay alguna razón por medio de la cual se atribuye esa responsabilidad (a falta de la cual, hacerlo es inaceptable o injusto). Si esa razón significa la satisfacción de las condiciones mínimas de autonomía, entonces hay que buscar la manera de hacer que las personas cumplan con esas condiciones. Y como estas condiciones no son satisfechas hasta que las personas se encuentren en un escenario óptimo de realización, su libre elección se vuelve un derecho a la libertad de elección que impone, de manera correlativa, una obligación al Estado de asegurar en la mayor medida posible las posiciones que más favorezcan a su libre ejercicio: mejoras en la salud, buen ambiente, desarrollo cultural y científico, educación de calidad, etc.

## Conclusiones

Del supuesto de que las personas son autónomas, y por eso mismo responsables de sus propias decisiones, se sigue la obligación de tratarlas con igual consideración y respeto. Lo cual no significa proporcionales continuamente lo que

necesitan, sino eliminar las desigualdades económicas que surgen de los factores impersonales de desigualdad y mantener una distribución equitativa de recursos (que siempre son escasos y limitados). Una distribución, en otras palabras, que sea sensible a las ambiciones de los individuos, que se logre mediante mecanismos liberales de distribución (como la subasta y el mercado hipotético de seguros), y que en la práctica sirva para diseñar instituciones político-económicas, es decir, para construir una comunidad liberal igualitaria.

Con el esquema distributivo de la IR, las personas son responsables de las decisiones que toman, siempre que lo hagan de manera autónoma y cuenten con la información relevante suficiente. Si estas condiciones no se satisfacen, entonces esas personas podrán exigir con todo derecho una redistribución de los recursos (o de la riqueza que otros poseen) para compensar su situación. La manera de llevar a cabo esa redistribución se ajusta a los resultados del mercado hipotético de seguros traducido en los sistemas económicos institucionalizados, como políticas públicas y cargas tributarias.

Asimismo, en la medida en que el Estado tiene la obligación de asegurar el cumplimiento del derecho de libertad de elección de las personas, estas podrán reclamar el mejoramiento de su situación social, económica, cultural, etc. La base para esta reclamación se encuentra en las condiciones necesarias para el ejercicio de ese derecho: ejercer con plenitud el derecho de elección entraña las capacidades mínimas necesarias para procesar la información que se tiene y reconocerse libre dentro de las circunstancias particulares.

Con todo lo dicho en este trabajo, es posible defender la tesis de que la IR de Dworkin no es incompatible con la IC de Sen. Por el contrario, bajo la interpretación que aquí se ofrece, la propuesta de Dworkin parece incluso abrir camino a los planteamientos más específicos del proyecto igualitarista.

## Referencias

1. Arneson, R. (2004). Cracked Foundations of Liberal Equality. En Dworkin, R. y Burley, J. (Ed.) *Dworkin and his Critics. With replies by Dworkin* (pp. 79-98). Blackwell Publishing, London.
2. Boxer, K. (2004). Hart's Senses of Responsibility. En Pulman, C. (Ed.) *Hart on Responsibility* (pp. 30-46).

- Palgrave Macmillan, London.
3. Brown, A. (2009). *Ronald Dworkin's Theory of Equality. Domestic and Global Perspectives*. Palgrave Macmillan, London.
  4. Cohen, M. (2004). Talent, slavery, and envy. En Dworkin, R. y Burley, J. (Ed.) *Dworkin and his Critics. With replies by Dworkin* (pp. 30-44). Blackwell Publishing, London.
  5. Dworkin, R. (2000) *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Harvard University Press, London.
  6. (2003). *Equality, Luck and Hierarchy. Philosophy and Public Affairs*, 31(2), 190-198. doi: doi.org/10.1111/j.1088-4963.2003.00190.x
  7. (2002). Sovereign Virtue. Revisited. *Ethics*, 113(1), 106-143. doi: 10.1086/341579
  8. (2006) *Is Democracy Possible Here? Principles for a new Political Debate*. Princeton University Press, New Jersey.
  9. Farrelly, C. (ed.) (2004) *Introduction to Contemporary Political Theory*, SAGE Publications, London.
  10. Fleurbaey, M. (2002). Equality of Resources Revisited. *Ethics*, 113(1), 82-105. doi: 10.1086/341320
  11. Hart, H. *Punishment and Responsibility*, 2a edición, Oxford University Press, 2009.
  12. Hausman, D. (2009). Equality of Autonomy. *Ethics*, 119(4), 742-756. doi: 10.1086/605729
  13. Kymlicka, W. (2004). Dworkin on freedom and culture. En Dworkin, R. y Burley, J. (Ed.), *Dworkin and his Critics. With replies by Dworkin* (pp. 111-133). Blackwell Publishing, London.
  14. (2002) *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, 2nd, Oxford University Press, New York.
  15. Nozick, R. (1999). *Anarchy, State, and Utopia*, Blackwell Publishers.
  16. Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press, London.
  17. Otsuka, M. (2004). Liberty, equality, envy, and abstraction. En Dworkin, R. y Burley, J. (Ed.), *Dworkin and his Critics. With replies by Dworkin* (pp. 70-78). Blackwell Publishing, London, 2004.
  18. Pereira, G. (2004). *Medios, Capacidades y Justicia distributiva. La igualdad de recursos de Ronald Dworkin como teoría de medios y capacidades*. UNAM, México.
  19. Rawls, J. *Justice as Fairness. A Restatement*, Harvard University Press, London, 2001
  20. (1984). Justicia como imparcialidad, *Cuadernos de Crítica*, No. 32, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 1984.
  21. Roemer, J. (1993). A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner. *Philosophy and Public Affairs*, 22(2), pp. 146-166.
  22. Scheffler, S. (2003). Equality as the Virtue of Sovereigns: A Reply to Ronald Dworkin. *Philosophy and Public Affairs*, 3(2), 199-206.
  23. Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza. Madrid: España.
  24. Williams, A. (2002). Dworkin on Capability. *Ethics*, 113(1), 23-39. 10.1086/341323
  25. Williams, B. (1993). Recognizing Responsibility, en Williams, B. *Shame and Necessity*, University of California Press, pp. 50-74.

## TIPOS DE ORGANIZACIONES DEPORTIVAS EN ESPAÑA

*TYPES OF SPORTS ORGANIZATIONS IN SPAIN*

Paloma Escamilla-Fajardo<sup>1</sup>  
Mario Alguacil<sup>2</sup>  
María del Carmen Giménez-Espert<sup>3</sup>

### Resumen

El deporte ha sido considerado un fenómeno de masas con un trascendental poder de seguimiento y congregación, aportando un importante valor económico y social. Hoy en día, en España nos encontramos en un entorno cambiante, en el que las demandas y necesidades de la población son cada vez más diversas, teniendo como consecuencia una obligatoria adaptación y versatilidad por parte de las organizaciones. Dichos cambios estructurales, funcionales y organizativos requieren de una sostenibilidad, tanto de las instalaciones deportivas como de los servicios ofertados. Este hecho cada vez se hace más complicado, por lo que el concepto tradicional de organización deportiva ha ido cambiando. En este estudio se han analizado los diferentes tipos de organizaciones en el mundo del deporte, englobadas en los tres ámbitos de actuación más importantes – ámbito público, privado y asociativo. Asimismo, dentro de cada ámbito encontramos diferentes instituciones y/o organizaciones muy diferentes. El objetivo del presente trabajo es analizar la tipología de organizaciones deportivas en España y su evolución en los últimos años.

### Palabras clave

Organización deportiva, público, privado, asociativo, tipología.

### Abstract

Sport has been considered a mass phenomenon with a transcendent power to follow and congregate, as well as its significant economic and social contribution. At the present time, in Spain we find ourselves in a changing environment, in which the demands and needs of the population are increasingly diverse, resulting in a mandatory adaptation and versatility on the part of organizations. These structural, functional and organizational changes require sustainability of both the sports facilities and the services offered. This is becoming more and more complicated, and the traditional concept of sports organization has changed. This study has analyzed the different types of organizations in the world of sport, encompassed in the three most important areas of action - public, private and associative. Also, within each field we find different institutions and/or organizations very different. The aim of this paper is to analyse the typology of sports organizations in Spain and their evolution in recent years.

### Keywords

Sports organization, public, private, associative, typology.

---

<sup>1</sup> Universidad de Valencia (España). Correo electrónico: paloma.escamilla@uv.es.

<sup>2</sup> Universidad Católica de Valencia (España). Correo electrónico: mario.alguacil@ucv.es.

<sup>3</sup> Universidad Europea de Valencia (España). Correo electrónico: carmen.gimenez@universidadeuropea.es.



## Introducción

La actividad física y el deporte son valiosas herramientas que aumentan la calidad de vida de las personas y cumplen una importante labor social (Leiva, Márquez, Rodríguez, Navas y Bozal, 2017). En su evolución reciente, han pasado de caracterizarse por unas políticas deportivas poco rigurosas y muy voluntaristas (que asumían como primer objetivo la satisfacción de demandas inmediatas y no tanto la creación de un proyecto deportivo general), a convertirse en un sector productivo de primera magnitud, según sostienen Gallardo, Guerrero y Gómez (2004).

Además de la creciente importancia económica, existe una evolución en la tendencia de la práctica deportiva en España, llegándose a catalogar como fenómeno social relevante a finales del siglo XX y comienzos del XXI. Según García Ferrando y Llopis Goig (2017), existe una popularización deportiva en los últimos años, llegándose a duplicar la práctica deportiva en la población con edades comprendidas entre 15 y 65 años desde 1980 hasta 2015. La tasa de práctica deportiva española pasa de un 25% en 1980 a un 53% en 2015.

«El significativo aumento de la importancia social y económica del deporte en las últimas décadas, junto a la posición central y estratégica que ocupa en las sociedades modernas, por su contribución a la identidad individual y legitimidad política, integración social, relaciones internacionales, regeneración y desarrollo económico de la comunidad en la que se practica o en la que se realiza un evento deportivo, obliga a abandonar cualquier planteamiento que lo considere y aborde como una actividad o sector de carácter meramente marginal o secundario» (Sanz e Insúa, 2003, p. 78).

El impacto económico del deporte ha mejorado significativamente en estos últimos años (Salgado-Barandela, Barajas y Sánchez-Fernández, 2017), pero también lo ha hecho la valoración social. La práctica deportiva ha pasado de ser una actividad marginal y poco valorada por los ciudadanos, a formar parte del día a día en la vida de las personas.

Este desarrollo se ha sustentado en una estructura que, en España, y de acuerdo con la Ley 10/1990 del Deporte, se basa en un sistema de colaboración entre los sectores público, privado y asociativo. Los tres sectores tienen encomendadas responsabilidades en el fomento,

promoción y desarrollo de las actividades y prácticas físico-deportivas. Estas responsabilidades, en muchos casos, han acabado convergiendo, solapándose y en ocasiones, confundándose. Por ello, el presente estudio tiene como objetivo analizar los tipos de organizaciones deportivas en España. Considerando de vital importancia tratar previamente las características fundamentales de los tres ámbitos deportivos de actuación (ámbito público, privado y asociativo).

## Ámbito deportivo público: Administración pública

El cuerpo público del deporte en España se estructura en los tres niveles de responsabilidad del sistema administrativo. Las funciones reguladoras de la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, se trasladan a nivel operativo hasta el ciudadano a través de la función principalmente gestora y prestadora de servicios de la Administración local.

En primer lugar, dentro de la Administración Estatal, el Consejo Superior de Deportes (CSD), está adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, considerándose un organismo autónomo de carácter administrativo que actúa directamente en el cumplimiento de la normativa que establecen los poderes públicos.

Por otro lado, y teniendo en cuenta las comunidades autónomas, las direcciones generales de deportes de las comunidades autónomas están establecidas en los Estatutos de Autonomía, asegurando el cumplimiento de las normas reguladoras en el ámbito territorial autonómico correspondiente. Una de las acciones más importantes sería la coordinación de las Federaciones Deportivas comarcales, teniendo la potestad legislativa en cuanto a la política deportiva, programación de subvenciones, formación de técnicos deportivos y gestión de los centros formadores de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

La Administración pública es el eje principal en la promoción y desarrollo de la práctica de actividad físico-deportiva desde hace muchos años (Fernández, Couto y Aguilar, 2015). Según Gallardo et al. (2004), con independencia del modelo de gestión del servicio, son tres las actuaciones más importantes que corresponden a la administración local: (i) la promoción del deporte entre todos los ciudadanos del municipio, mediante acciones que facilitan el conocimiento y acceso al deporte en

general y a las instalaciones deportivas en particular; (ii) la construcción de instalaciones, centrándose más en la remodelación de las ya existentes que en construir nuevas y; (iii) el logro de la rentabilidad económica, intentando el mínimo gasto público, estudiando coste y eligiendo el tipo de gestión más adecuada para ofrecer servicios de la forma más eficaz.

Dentro de estos tres niveles de actuación, las entidades locales son las principales promotoras de servicios deportivos públicos, debido a dos hechos: el grado de proximidad al ciudadano y sus demandas, y una mejor posición de cara a la gestión de las instalaciones deportivas. Asimismo, la Administración local es la que más y mejor favorece y posibilita el desarrollo y fomento de la actividad deportiva a través de distintos tipos de estructuras (Servicios Deportivos Municipales, Patronatos, Fundaciones, Organismos Autónomos) y diferentes programas (Escuelas Deportivas Municipales, programas de fomento para distintos tipos de poblaciones, programas de colaboración y potenciación del asociacionismo deportivo, etc.).

Además de lo anterior, en cuanto a la materia deportiva se refiere, las entidades locales tienen alguna competencia más, destacando la reserva de suelo para la posible construcción de instalaciones deportivas, la colaboración y/o ayuda a los clubes deportivos en su territorio y la organización de competiciones locales.

Según el INE (2017) España cuenta con un total de 8.124 municipios, de los que un 84,01% tienen menos de 5.000 habitantes, el 11,04 entre 5.001 y 20.000, el 4,19% entre 20.001 y 100.000 y el 0,76% más de 100.001 habitantes. Los municipios, casi sin exclusión, se pueden considerar como los mayores dinamizadores de la práctica deportiva en los últimos 30 años.

El gasto público vinculado al deporte en los municipios españoles ha sido, en los últimos 10 años, un reflejo del contexto de crisis que ha afectado a la sociedad y sus organizaciones (Conde-Ruiz, Díaz, & Marín, 2016). Sin embargo, pese a los años de reducciones presupuestarias, en los últimos 4 años se puede observar una ligera tendencia positiva en el presupuesto del CSD para el deporte. Sirvan de ejemplo los datos recogidos de las Estadísticas de Liquidación de los Presupuestos, disponibles en el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) y de las Cuentas Generales de cada Comunidad Autónoma, para el presupuesto liquidado de la Administración pública española, que arrojaban

un significativo aumento del presupuesto destinado al fomento del deporte, que pasaba de un importe total de 1.903 millones de euros en 2013 a 1.964 millones en 2014; 2.115 millones en 2015 y 2.075 en 2016 (MECD, 2018, p. 71). Estos datos han ido mejorando, pero hay todavía mucho que acrecentar de los datos recogidos en 2011, donde se destinaron 2.501 millones de euros de gasto público al deporte.

Mención aparte merecen, para acabar de comprender las condiciones de prestación de servicios de los Ayuntamientos españoles, las fórmulas de gestión de los servicios deportivos públicos. El marco normativo español considera diversas posibilidades de prestación de los servicios, siempre bajo el carácter de «servicio público».

La prestación directa de servicios deportivos todavía sigue vigente en numerosos ayuntamientos, pero se está transformando en otros muchos. Este tradicional tipo de gestión deportiva municipal se caracteriza por realizar, coordinar y gestionar los servicios a través de personal propio y dependiendo completamente del presupuesto municipal. Entre las funciones más importantes en la gestión directa encontraríamos la administración de recursos disponibles y la oferta de servicios deportivos de forma eficaz, así como la coordinación y regulación del uso de instalaciones y espacios deportivos encontrando una gestión viable y sostenible.

Sin embargo, en un espacio corto de tiempo, la crisis ha llegado a dinamitar el modelo de empleo público, teniendo lugar un cambio en los tipos de gestión. Para poder garantizar los servicios de forma viable, es cada vez más factible el reclamo del sector privado en las administraciones públicas. Esta gestión indirecta, consecuencia de una externalización del servicio, está implantándose en el país de forma importante, intentando mejorar el control administrativo mediante un pliego de condiciones que puede dotar a la entidad externa de mayor o menor autonomía y control (Grimaldi, Fernández y García-Fernández, 2013). Esto quiere decir que no se cede el control y responsabilidad del servicio e instalaciones a su libre albedrío, sino que, según Calabuig, Quintanilla y Mundina (2008) son las propias administraciones públicas las que demandan a las organizaciones privadas, a las que se les adjudica la prestación de servicios, el cumplimiento de unos mínimos de calidad en la atención al ciudadano y eficacia en los servicios prestados.

Según Quesada (2014), las explotaciones deportivas

a través de empresas concesionarias o sociedades mercantiles con distinta distribución en la propiedad, asumen el fomento y servicio del deporte, así como la protección y defensa de los intereses públicos. No obstante, cabe destacar que existen diferentes tipos de gestión indirecta, ya que los pliegos de condiciones pueden ser modificados basándose en un ajuste de los intereses de los municipios y las empresas implicadas. La administración pública tiene la obligación de controlar el cumplimiento de los compromisos del concesionario y todas las responsabilidades derivadas como la administración o el personal.

De una u otra forma, se pueden hallar en el panorama de la gestión municipal española la práctica totalidad de las combinaciones posibles de agentes gestores. A modo de ejemplo, el estudio de Arboledas y Puig (2012) hallaba una comparativa entre municipios andaluces y catalanes con una gran dispersión de modelos de gestión, si bien se observaba una tendencia en los municipios catalanes hacia una gestión compartida con el sector asociativo y privado; mientras que en Andalucía destacaba la oferta gestionada directamente por los Ayuntamientos. En este sentido, lo que parece apuntar las claras diferencias territoriales por comunidades, que abunda en la idea de una gran heterogeneidad a nivel estatal.

### Ámbito deportivo asociativo

Como ya hemos citado anteriormente, el sistema deportivo se ha visto obligado a evolucionar en la misma línea que lo realizó, la diversidad de los practicantes en el panorama deportivo. Todo ello, lejos de significar un descenso de practicantes, lo que ha producido es una mayor heterogeneidad tanto en deportistas como en entidades. España posee una estructura en la que conviven diversidad de organizaciones y entidades deportivas (Rodríguez et al., 2018). Aunque a priori se relacione el ámbito asociativo con el tradicionalmente conocido club deportivo, si únicamente mencionásemos dicho tipo de organización dejaríamos fuera otros muy representativos, como las asociaciones o uniones deportivas.

Según el MECD (2017, p.102), los clubes deportivos son las «asociaciones privadas integradas por personas físicas o jurídicas que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas, la práctica de las mismas por sus asociados, así como la participación en actividades y competiciones deportivas». Uno de los aspectos más destacados de la naturaleza jurídica

de los clubes deportivos es su condición de «entidad sin ánimo de lucro», circunstancia que le otorga un status peculiar, mediante el cual se desenvuelven en un entorno compartido con el sector público y el privado como un proveedor más de servicios deportivos para la comunidad. Puig, Domínguez y López (1996) destacan su diversidad social y su estrecha relación con el entramado institucional, centrando su función principal en la organización de equipos que participen en competiciones, pero no debe olvidarse que hoy en día son proveedores de primer orden de servicios de ocio, deporte y programas sociales (Wicker y Breuer, 2015), muy sensibles al entorno político, social y económico.

Se registra un aumento del 5,54% en el número de clubes deportivos desde 2012, pasando de 62.346 clubes deportivos federados (MECD, 2013, p.95) a 66.004 en el año 2016. Este ligero aumento también se ha visto reflejado en las licencias federativas, ya que en 2012 se registraron 3.499.000, un 2,43% menos que en 2016, año en el que se registraron 3.586.133, y un 6,98% menos que en 2017 que se registraron 3.761.498 (MECD, 2018, p.110).

El club deportivo suele ser de tamaño medio o pequeño, teniendo una gran movilidad los deportistas que lo componen (Thiel y Mayer, 2009). Se caracteriza por una motivación intrínseca tanto por parte del personal interno del club como de los propios deportistas, mientras que la actividad principal del club está centrada en la organización de equipos –normalmente unideportivos– que participan en competiciones a diferentes niveles (local, autonómico y nacional) (Puig et al., 1996).

Una de las peculiaridades con las que han convivido históricamente los clubes deportivos al amparo de su condición de entidad sin ánimo de lucro, no es otra que la ambigüedad en la relación existente entre la entidad y el personal que presta en ella sus servicios: ¿asalariados o voluntarios? La encrucijada de la profesionalización ha estado siempre en debate. Según Pereira (2016), la realidad actual muestra la necesaria profesionalización, ya no solo en la oferta de servicios sino también en la gestión de la entidad. Dicho autor defiende que este hecho, necesario a la par que obligatorio, ya comienza a producirse.

Existe una elevada sensibilidad al tema de la profesionalización: sirva de ejemplo lo recogido por Garavelli (2013), cuando anunció una «campaña de inspecciones del Ministerio de Trabajo, que aspira a

que las entidades deportivas den de alta en la Seguridad Social a cualquier empleado que tenga una prestación económica», señalando que esta medida ponía seriamente en peligro el tejido deportivo asociativo, ya bastante castigado por importantes reducciones de las ayudas públicas recibidas.

Por otra parte, además de los clubes deportivos, que representan en mayor parte al tejido asociativo, estarían las uniones deportivas que tienen una función menos deportivizada, ya que normalmente no tienen como finalidad la competición, sino únicamente el ocio y la recreación son sus intenciones prioritarias.

Además de las anteriores, también podríamos encontrar las asociaciones deportivas, relacionadas en la mayor parte de los casos, con la promoción del deporte a toda la población, centrándose, en ocasiones en personas con necesidades especiales o en riesgo de exclusión social. Se caracterizan por no contar con instalaciones propias y debido a su importancia social es factible el establecimiento de diferentes convenios de colaboración con ayuntamientos u organizaciones sin ánimo de lucro.

### Ámbito deportivo privado

Basándonos en Martínez-Lemos y Romo-Pérez (2015), las entidades deportivas privadas se pueden dividir en (i) organizaciones privadas de naturaleza asociativa y (ii) organizaciones privadas de naturaleza mercantil.

Dentro de las primeras -naturaleza asociativa- estaría el Comité Olímpico Español (COE) definido por el Consejo Superior de Deportes (CSD, 2017) como una asociación sin fines de lucro, dotada de personalidad jurídica y declarada de utilidad pública, cuyo objeto es el desarrollo olímpico y la difusión de los ideales olímpicos, así como el Comité Paralímpico Español (CPE). Se rige por sus propios reglamentos y estatutos y tiene diferentes comisiones, dentro de las cuales se pueden encontrar: marketing, financiación y gestión federativa o sostenibilidad, cooperación e integración, entre otras.

Según el CSD, el COE tiene como funciones principales la difusión de los valores olímpicos tanto a nivel escolar como universitario, así como la colaboración y coordinación con federaciones y cualquier entidad pública o privada que promueva el olimpismo.

Dentro de este tipo de organizaciones privadas

encontraríamos también las conocidas federaciones deportivas españolas y las federaciones deportivas autonómicas. Las federaciones deportivas españolas, son definidas por Ley 10/1990, del 15 de octubre, del Deporte como: (...) entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus asociados. Además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso, como agentes colaboradores de la Administración pública.

Están integradas por las Federaciones deportivas autonómicas y diferentes entidades que fomentan la promoción y el desarrollo de una modalidad deportiva concreta. En la actualidad existen en España 59 Federaciones, de las cuales 35 son federaciones olímpicas y 24 federaciones no olímpicas. Estas tienen sus funciones de organización, gestión y normalización de cada una de las especialidades de la modalidad deportiva. Dentro de las funciones de carácter administrativo destacaríamos la coordinación con las federaciones autonómicas, apoyo a los deportistas de élite, así como gestionar las subvenciones y los temas de dopaje, entre otras.

Por otro lado, dentro de las organizaciones privadas de naturaleza mercantil encontraríamos las empresas privadas de servicios deportivos. El deporte y las empresas deportivas tienen una increíble capacidad de movilización y convocatoria, por lo que han adquirido progresivamente un protagonismo, que hace que se haya estudiado mucho en los últimos años. Se sabe que en torno al deporte existe una importante actividad económica, pero no es fácil medir y cuantificar cuán fuerte es esa aportación (Rochel y Arias, 2012). Todos conocemos que absorbe una importante porción del ocio, pero son muchas las influencias que tiene en diferentes ámbitos difíciles de cuantificar como por ejemplo: los movimientos de apuestas deportivas o juegos de azar, el consumo de bebidas isotónicas, o el turismo deportivo, por poner varios ejemplos.

El Anuario de Estadísticas Deportivas (MECD, 2018, p. 51) revela que el número de empresas recogidas en el Directorio Central de Empresas (DIRCE) cuya actividad económica principal es deportiva, ascendió a 34.203 en 2017. En estas sociedades se han incluido empresas de actividades deportivas (81%), de fabricación de artículos de deporte (1%) y comercio al por menor de artículos deportivos (18%). No obstante, cabe destacar la tendencia creciente observada en los últimos años, donde, a pesar

de la coyuntura económica negativa, ya comentada en anteriores ocasiones, el número de empresas de este sector no ha dejado de crecer desde 2008, teniendo entre 2015 y 2016 un crecimiento del 5,84%.

## Discusión y Conclusiones

Las organizaciones necesitan una diferenciación y crear una ventaja competitiva debido a la mayor exigencia por parte de los clientes y usuarios y la creciente competencia en los mercados. En la línea de lo expuesto por Grimaldi-Puyana y Ferrer (2016), se puede decir que este constante cambio obliga a las entidades a estar en continuo aprendizaje y reciclaje, tanto de los servicios ofertados como de la gestión de los mismos. En el contexto de recesión económica en el que nos encontramos, los presupuestos públicos destinados al deporte cada vez son más ajustados, como se puede observar en el Anuario de Estadísticas Deportivas (2017). Este hecho empuja a las administraciones a barajar otras opciones de gestión en busca de la oferta de servicios que merece la población y la sostenibilidad, que es cada vez más difícil de conseguir.

Existen tres ámbitos diferentes -público, privado y asociativo- que tienen sus propias características, pero hay que destacar que todos ellos buscan una promoción y fomento de la actividad física (Pereira, 2016). El ámbito público aboga más por una oferta de servicios pensando en toda la población. Se han comentado diferentes formas de gestión pública, ya que debido a la externalización de los servicios hay múltiples variantes, no recogidas todas en este estudio.

Por otro lado, el ámbito privado se centra más en una diferenciación del resto de organizaciones, ya que no tiene como objetivo prioritario las actividades para todo tipo de público, sino que en muchos casos son más especializadas, como pueden ser también las federaciones deportivas o el Comité Olímpico Español (COE).

Por último, el tejido asociativo en España tiene un gran peso, ya que oferta todo tipo de actividades para la población general. La estructura jurídica y funcional es diversa pero su característica de sin ánimo de lucro, le aporta un valor añadido, respecto a las demás. Dependiendo si es club deportivo, o asociación, tendrá una finalidad más competitiva o recreativa. Cabe destacar que este ámbito está en crecimiento, en contraste con el detrimento de la gestión municipal tradicional (Rodríguez et al., 2018).

Merece mención en el presente estudio la importancia de la innovación y el emprendimiento en la gestión de organizaciones deportivas, así como la especialización de los gestores deportivos, ya que deriva en una mejora consecuente de los procesos, técnicas y herramienta de la gestión deportiva. Como ya se ha dicho anteriormente, nos encontramos en una sociedad cambiante y orientada al progreso, por lo que no puede tener lugar un estancamiento en el ámbito deportivo. El futuro de la gestión deportiva no es concreto, las demandas de la población seguirán cambiando a un ritmo acelerado, con ello, las adaptaciones de las entidades que ofertan los servicios y, en consecuencia, la tendencia en sus modelos estructurales, organizativos y deportivos (Pereira, 2016).

Por todo lo anterior, es importante basarnos en literatura previa para conocer más las prioridades que tienen los usuarios de las instalaciones deportivas y cómo son estas, en función de diferentes variables, como el precio (Calabuig, Núñez-Pomar, Prado-Gascó y Añó, 2014), la percepción de marca y comportamiento del consumidor (Alguacil, Alonso-Dos Santos y Pastor-Barceló, 2016) e incluso analizando el usuario interno de las organizaciones deportivas y su clima organizacional, dependiendo del tipo de organizaciones deportivas (Escamilla-Fajardo, Núñez-Pomar y Gómez-Tafalla, 2016).

Las implicaciones prácticas que puede tener este trabajo pueden ser diversas. Conocer los tipos de organizaciones deportivas en España, puede ayudar en diferentes estudios que engloben organizaciones deportivas a basarse en los ámbitos que más interesen. El presente estudio es una breve síntesis de los tipos de organizaciones existentes, por lo que puede ser de interés para crear una visión general a quien tiene un desconocimiento de la situación deportiva española.

Como futuras líneas de investigación, una importante propuesta sería realizar una revisión bibliográfica en la que se caractericen de forma más exhaustiva a las organizaciones deportivas españolas. Además, sería interesante hacer una investigación con una muestra representativa de organizaciones en cada ámbito de actuación. De este modo se podría definir, así como relacionar con diferentes variables propias de las organizaciones.

## Referencias

1. Alguacil, M., Dos Santos, M. A., Pastor-Barceló, A., y Colino, O. (2016). Análisis cualitativo comparativo de la lealtad en servicios públicos deportivos. *Revista de psicología del deporte*, 25(1), 69-72.
2. Arboledas, D., y Puig, N. (2012). Análisis comparativo de los servicios deportivos municipales de Andalucía y Cataluña. RICYDE. *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, 8(29), 223-244. doi: <http://dx.doi.org/10.5232/ricyde2012.02903>
3. Calabuig, F., Núñez-Pomar, J., Prado-Gascó, V., y Añó, V. (2014). Effect of price increases on future intentions of sport consumers. *Journal of business research*, 67(5), 729-733.
4. Calabuig-Moreno, F., Quintanilla-Pardo, I., y Mundina-Gómez, J. (2008). La calidad percibida de los servicios deportivos: diferencias según instalación, género, edad y tipo de usuario en servicios náuticos. RICYDE. *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, 4(10), 25-43. doi: <https://doi.org/10.5232/ricyde2008.01003>
5. Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., y Marín, C. (2016). Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE. *Documento de Trabajo*, 09.
6. Escamilla-Fajardo, P., Núñez-Pomar, J. M., y Gómez-Tafalla, A. M. (2016). Clima Organizacional y sector de pertenencia: un análisis de la percepción de los empleados de entidades deportivas. *Revista de psicología del deporte*, 25(1), 73-76.
7. Fernández, J. E. R., Couto, J. M. P., y Aguilar, J. P. (2015). Análisis de la promoción deportiva en el municipio de Boiro (A Coruña): Relación entre la gestión deportiva municipal, los clubes deportivos y los resultados deportivos. EmásF: *Revista digital de educación física*, 6(33), 66-86.
8. Gallardo, L., Guerrero, L. G., y Gómez, A. J. (2004). *La gestión de los servicios deportivos municipales: vías para la excelencia*. Inde publicaciones. Barcelona: España.
9. García Ferrando, M., y Llopis Goig, R. (2017). *La popularización del deporte en España: encuestas de hábitos deportivos 1980-2015*. CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas - Consejo Superior de Deportes. Madrid: España.
10. Grimaldi Puyana, M., y Ferrer Cano, P. (2016). Dimensión y perfil de las organizaciones de gestión de instalaciones deportivas. *Apunts: Educación física y deportes*, 4(126), 72-78.
11. Leiva, A. P., Márquez, P. G.-O., Rodríguez, C. G., Navas, J. M. M., y Bozal, R. G. (2017). Ejercicio físico y calidad de vida en estudiantes universitarios. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 2(1), 437-446.
12. Martínez-Lemos, I., y Romo-Pérez, V. (2015). El sector privado del deporte en España: Relación con población, producción y renta. *Retos*, 28, 71-77.
13. Pereira, E. B. (2016). Tendencias en gestión deportiva. *Revista española de educación física y deportes*, 3(414), 13-16.
14. Puig, N., Domínguez, A. M., y López, C. (1996). Propuesta de marco teórico interpretativo sobre el asociacionismo deportivo en España. *European Journal of Human Movement*, 1(2), 75-92.
15. Grimaldi, M., Fernández, J., y García-Fernández, J. (2013). Situación laboral de gestores deportivos en servicios públicos externalizados. *Actividad física y deporte: ciencia y profesión*, 1(18), 33-40.
16. Quesada, J. L. (2014). El control municipal de las concesiones administrativas: el caso de los servicios e instalaciones deportivas. *Auditoría Pública*, 62, 63-81.
17. Rochel, J. J. B., y Arias, B. L. (2012). Los avances en la valoración económica del deporte en Europa. *Estudios de Economía Aplicada*, 30(2), 637-654
18. Rodríguez, C. J. L., Calvo, B. L., Caba, M. M. G., Sánchez, M. J., Casado, J. E., Feito, T. E., y Lis, F. B. (2018). *Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas*. Editorial Reus. Madrid: España
19. Salgado-Barandela, J., Barajas, A., y Sánchez-Fernández, P. (2017). Impacto económico del deporte: tema de interés creciente en la literatura científica. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y del Deporte*, 17(68), 729-755. doi: <https://doi.org/10.15366/rimcafd2017.68.010>
20. Sanz, R. P., y Insúa, J. A. S. (2003). El impacto del deporte en la economía: problemas de medición.

RAE: *Revista Asturiana de Economía*, 26, 61–84.

21. Thiel, A., y Mayer, J. (2009). Characteristics of voluntary sports clubs management: A sociological perspective. *European sport management quarterly*, 9(1), 81–98.
22. Wicker, P., y Breuer, C. (2015). How the economic and financial situation of the community affects sport clubs' resources: Evidence from multi-level models. *International Journal of Financial Studies*, 3(1), 31–48.

# LA DEMOCRACIA ESTÁ EN LOS DETALLES: APROXIMACIONES Y ACTUALIZACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

*DEMOCRACY IS IN THE DETAILS: APPROACHES AND UPDATE OF THE DEBATE ON THE ACCOUNTABILITY*

Alejandro Hernández-Luis<sup>1</sup>

## Resumen

La rendición de cuentas es un valor fundamental para cualquier sistema político. En la actualidad es comprendida como una virtud y como un mecanismo para lograr varios elementos importantes de la gobernabilidad. Se entiende que los ciudadanos deben tener el derecho de saber qué acciones se han tomado en su nombre, así como también deben contar con los medios para tomar acciones correctivas cuando los funcionarios públicos actúan de manera ilegal, inmoral o injusta. Además, los ciudadanos deben tener la posibilidad de obtener una reparación o compensación cuando el Estado abusa de sus derechos o no reciben los beneficios públicos que les corresponden. En el presente trabajo se realiza una revisión de los principales abordajes de la rendición de cuentas que se han realizado en los últimos años, con el objetivo de hacerlos dialogar y analizar sus potencialidades dentro de la caja de herramientas de los sistemas políticos latinoamericanos.

## Palabras clave

Estado, gobernabilidad, gobernanza, responsabilidad.

## Abstract

Accountability is a fundamental value for any political system. Nowadays it is understood as a virtue and as a mechanism to achieve several important elements of governance. It is understood that citizens should have the right to know what actions have been taken in their name, as well as must have the means to take corrective actions when public officials act in an illegal, immoral or unfair manner. In addition, citizens should have the possibility of obtaining compensation when the State abuses their rights or does not receive the public benefits that correspond to them. In the present work, a review of the main approaches to the rendering of accounts that have been carried out in recent years is carried out, in order to make them discuss and analyze their potential within the toolbox of Latin American political systems.

## Keywords

State, governability, governance, accountability.

---

<sup>1</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Correo electrónico: oahernandezfl@flacso.edu.ec.



## Introducción

En la comprensión actual del sistema político, hay dos consensos que son de suma importancia. En primer lugar, se destaca que la mayor parte del mundo señala a la democracia como la forma de gobierno normativamente preferible; y en segundo, sobresale la existencia de un vínculo íntimo entre democracia y rendición de cuentas. En este escenario de globalización, calificar un caso específico como «democrático» o no, tiene consecuencias morales y prácticas muy concretas. Es por ello que muchos de los esfuerzos académicos de los últimos tiempos están dirigidos a precisar el alcance de ambos términos.

La democracia moderna se puede describir como una concatenación de relaciones entre ciudadanos y actores estatales; o dependiendo de la literatura: principal y agente o foro y actor (Olsen, 2017; Strom, 2000, 2003; Bovens, 2007, 2010). Las personas (principal o foro) en una democracia, han transferido su soberanía a representantes populares (agente, actor), quienes, a su vez, transfieren la redacción y aplicación de leyes y políticas, al Estado. Luego, los ministros, delegan la ejecución de sus tareas a los miles de servidores públicos de su cartera y, en ocasiones, estos también delegan parte de sus tareas a otras instituciones, más o menos independientes. Cada eslabón de esta cadena busca monitorear la ejecución de las tareas públicas delegadas llamando a rendir cuentas (rendición de cuentas vertical burocrática).

Al final de la cadena están los ciudadanos que, tradicionalmente, juzgan la conducta de los funcionarios públicos y manifiestan su descontento al votar por otros representantes populares (rendición de cuentas vertical electoral). Estas han sido las principales apuestas de control de la democracia representativa. Por otra parte, la tradición republicana, aportó el control del poder interestatal a través del sistema de pesos y contrapesos e instituciones de balance: ejecutivo, legislativo y judicial (rendición de cuentas horizontal). Solo con la exposición de estos elementos básicos, es posible percatarse de que la rendición de cuentas es esencial para el proceso democrático; aunque también puede ser importante para otro tipo de sistema político.

En los últimos tiempos se ha revitalizado el debate sobre la rendición de cuentas y ha ganado centralidad – nuevamente – este concepto. Esto ha tenido lugar, a nuestro criterio, por dos factores: 1) la poca efectividad que demostraron los mecanismos de rendición de cuentas

tradicionales (vertical burocrático, vertical electoral y horizontal de balance), ha generado la necesidad de plantearse nuevas formas de control e interacciones; y 2) la pérdida de polaridad de los conceptos representación y participación, ha provocado la articulación de sus lenguajes a través de procesos de innovación del control democrático.

Si bien es cierto que hay consenso generalizado sobre la rendición de cuentas como valor fundamental de la democracia, hay menos acuerdo sobre cómo se logra una rendición de cuentas efectiva. Es frecuente encontrarse, de esta manera, en el discurso político y en la literatura académica, además de con las metáforas espaciales clásicas de la ciencia política (vertical y horizontal), a un sinnúmero de recientes adjetivaciones; tales como: social, societal, transversal, diagonal, corporativa, inversa, retrospectiva, entre muchas otras.

En el presente trabajo investigativo nos proponemos realizar una revisión de la evolución y estado actual del concepto «rendición de cuentas», así como intentaremos abordar las aproximaciones teóricas que consideramos de mayor utilidad en la comprensión de un término que se muestra, en ocasiones, esquivo y evasivo.

## Democracia: representación, participación y rendición de cuentas

La democracia, entendida de manera general, significa, «gobierno de la gente». Este es un elemento común a todos los usos de la palabra desde la época clásica. Además, todos los usos del término presuponen también soberanía. De esta manera, un sistema político, por grande o pequeño que sea, debe disfrutar de cierto grado de autogobierno para que la democracia se realice (Coppedge et. al., 2011). Más allá de estos elementos básicos, no existe consenso sobre lo que significa la democracia. En ese sentido, no es objetivo de este trabajo intentar aportar otra – quizás estéril – definición. Al contrario, se propone la utilidad de reconocer la indeterminación del concepto y ver su contenido como un producto cambiante de un debate continuo y abierto; así como una lucha por ideales normativos y arreglos institucionales (Olsen, 2017).

El debate sobre la democracia se ha intensificado y enriquecido desde la finalización de la Guerra Fría. Como explican Gurza e Isunza (2011), durante todo ese período las severas restricciones a los intentos de desarrollar críticas internas y teorías sustantivas de la

democracia, congelaron también las posibilidades de un análisis plural. Esto llevó a afirmar a algunos sectores de la literatura académica, que el término «democracia», había perdido su significado (Hanson, 1989). El fin de este conflicto y los procesos de democratización latinoamericanos de los últimos años del siglo XX, aportaron interesantes innovaciones institucionales que revitalizaron la discusión. De ahí que la democracia continúe siendo un término «esencialmente disputado», sobre todo porque sus contenidos reflejan posiciones teóricas y metodológicas diversas, así como disímiles concepciones de la vida pública y proyectos de acción política (Monsiváis, 2015).

La falta de acuerdos sobre el significado de la democracia probablemente sea un problema que no tenga solución. La crítica interna actual ha situado en el centro de la discusión la necesidad de abordar el carácter ambiguo de los estándares y los principios fundacionales de la democracia e interpretarla como un concepto histórico, espacial y contextual; en lugar de como un concepto universal (Olsen, 2017). En este proceso, es interesante observar como la participación y la representación, dos términos que tradicionalmente se encontraban alineados a coordenadas opuestas, se han resignificado de modo recíproco y otros conceptos que antes eran aparentemente insustanciales para la crítica, como el de rendición de cuentas, comenzaron a ganar centralidad (Gurza e Isunza, 2011, 2015).

Tradicionalmente la representación se encontraba relacionada con modelos electorales o minimalistas de la democracia, mientras que la participación, esencialmente criticó a los modelos representativos, realizaba propuestas democráticas más ambiciosas. Al finalizar la Guerra Fría comenzaron a desaparecer las condiciones históricas que provocaron esta polarización conceptual. En primer lugar, ocurre una disociación entre los conceptos de gobierno representativo y representación política, incitada por procesos de pluralización democrática de la representación; haciéndola sensible, por lo tanto, a exigencias de legitimidad. En segundo lugar, el fin de la mencionada circunstancia histórica, también modificó el lugar de la participación en la crítica democrática. Expresión de ello, son las experiencias de innovación que han sido la fuerza motriz para la revisión de los postulados fundamentales de las teorías participativas (Gurza e Isunza, 2011).

La pérdida de polaridad entre ambos conceptos ha provocado una articulación de sus lenguajes,

ubicándolos en un registro analítico, que podemos identificar como «mixto». De esta forma, conceptos asociados al dialecto participativo tales como «sociedad civil», «movimientos sociales» y «ciudadanos», se han vuelto compatibles con «gobernanza», «transparencia», «controles democráticos», «eficiencia» y «rendición de cuentas», más propios, tradicionalmente, del lenguaje representativo. Por supuesto esto no ha estado exento de críticas y sospechas, llegando a ser acusado este sincretismo de «conflictividad perversa» (Dagnino, 2004) o «passepartout semánticos» (Cornwall y Coelho, 2007). Sin embargo, coincidiendo con Gurza e Isunza (2011), consideramos que estas transformaciones han traído una ráfaga de aire fresco a la teoría democrática, al debate intelectual y a la formulación y disputa pública de demandas distributivas de los actores sociales.

En este marco, la incorporación de la idea de «rendición de cuentas», tanto en el debate sobre la pluralización de la representación, como en el campo de los estudios sobre participación, constituye un virtuoso intento en la promoción de nuevas estrategias conceptuales. Así, la rendición de cuentas se ha convertido, nuevamente, en una preocupación democrática fundamental (O'Donnell, 2007; Peruzzotti y Smulovitz, 2001; Bovens, 2007, 2010; Peters, 2007; Olsen, 2017; Gurza e Isunza, 2010). Los arreglos de rendición de cuentas existentes fueron revisitados, cuestionados y se han propuesto otros nuevos. De aquí ha resultado un desafío interesante para la teoría de la rendición de cuentas, consistente en, explorar cómo las democracias enfrentan las tensiones entre concepciones múltiples, controvertidas y dinámicas de los estándares de control democrático.

De esta manera se ha llegado a un acuerdo, bastante generalizado, sobre la necesidad de instituciones bien desarrolladas que garanticen el control democrático y que, por el contrario, la falta de relaciones y procesos efectivos de rendición de cuentas, socava la democracia (Olsen, 2017). Menos acuerdo hay sobre cómo se logra una rendición de cuentas efectiva y qué arreglos institucionales, pueden y deben usarse para responsabilizar a los titulares de los cargos; es decir, en qué medida y de qué manera, la rendición de cuentas depende de los entornos institucionales en los que se rinde cuentas y que procesos tienen lugar.

Una actitud crítica está en el centro de la voluntad democrática y, los procesos de rendición de cuentas, proporcionan nuevas formas para interpretar, debatir y cambiar visiones del mundo, criterios normativos,

distribuciones de autoridad y poder, responsabilidad y concepciones de roles e identidades legítimas.

## Rendición de cuentas: historia y problemas actuales

Desde la creación del Estado moderno surgió la preocupación por su poder y las formas de limitarlo. El poder del Estado se presentó como un caso especial de dominación, mediante el cual la voluntad manifiesta del dominador o los dominadores, influye sobre los actos de otros; de manera que estos actos tienen lugar como si los dominados los hubieran adoptado por sí mismos y, como máxima de su obrar, tuviesen el contenido del mandato (Weber, 2002). Con la instauración de esta organización política, los individuos comienzan a enfrentarse a una compleja contradicción. De una parte, las personas tienen el deseo de no vivir en un estado de naturaleza violento, del tipo hobbesiano, donde existe una lógica de supervivencia mediante la guerra de todos contra todos; y por la otra, tienen miedo de vivir en un estado que tiene la posibilidad constante de abusar de su poder, y que es el encargado de proveer bienes públicos básicos y soluciones colectivas vinculantes para las propias personas. El origen de esta tensión está dado en que, el individuo desea que las decisiones vinculantes que se tomen, sean lo suficientemente efectivas como para alcanzar los fines deseados y, a su vez, existan los controles necesarios para garantizar la protección ante las consecuencias nocivas, que esas soluciones colectivas (estatales), puedan provocar a los intereses individuales (O'Donnell, 2007).

De esta manera, se ha vuelto un lugar común, argumentar que existe la necesidad de restringir el poder del Estado y evitar que la población sea seducida por demagogos. También se ha argumentado que «la voluntad de la gente» es una ficción: los demos, en el sentido de una masa amorfa, nunca gobiernan grandes asociaciones (Weber, 2002). En este punto se puede llegar a pensar que la democracia es la forma de gobierno que resuelve los problemas mediante el control efectivo del poder de los funcionarios estatales por parte de los ciudadanos (Przeworski, 2002). De hecho, para algunos autores esenciales de la teoría democrática, como Robert A. Dahl (1989), esa capacidad de control, es uno de los elementos definitorios del concepto. La «rendición de cuentas» se encuentra, en este marco, como un conjunto de principios y mecanismos que tienen como objetivo principal controlar el poder, ya sea desde agencias del propio estado, desde la ciudadanía,

la sociedad civil o entidades internacionales.

Histórica y semánticamente, la rendición de cuentas ha estado asociada a las palabras «responsabilidad» y «contabilidad» (en el sentido literal de contabilidad). El concepto contemporáneo ha podido rastrearse hasta el reinado de Guillermo I, en las décadas posteriores a la conquista normanda de Inglaterra (Bovens, 2010); es decir, unos siglos antes de la formación de los Estados modernos. En el año 1085, el rey exigió a todos los propietarios de su reino que rindieran cuentas de lo que poseían. Estas posesiones fueron evaluadas y enumeradas por agentes reales en los llamados «Libros Domesday». Estos libros enumeraban lo que estaba en el reino y recogían los juramentos de lealtad de los terratenientes a la corona. De esta manera, se generaba un efecto de reconocimiento por parte del rey, basado en el hecho de que los propietarios eran agentes autónomos que podían y estaban dispuestos a cumplir con la obligación moral de dar cuenta de sus acciones, siempre que se les pidiese que lo hicieran (Dubnick, 2007). Por su lado, Schedler (2004) explica que las cuentas son, etimológicamente, cercanas a los cuentos. Se cuentan números y también se cuentan historias; ambigüedad que sostiene dos de las dimensiones de la rendición de cuentas: la informativa y la argumentativa.

La noción literal de «dar cuentas», como se mencionó, también está conectada con el concepto de responsabilidad como elemento definidor de las relaciones entre soberano y sujeto, principal y agente (Olsen, 2017), o foro y actor (Bovens, 2010). El término responsabilidad se puede usar de diferentes maneras; cada una con diferentes implicaciones. Sin embargo, hay dos dimensiones de la responsabilidad que deben ser tomadas en cuenta en todo proceso de rendición de cuentas: la responsabilidad de actuar conforme a los compromisos adquiridos y; la responsabilidad de informar sobre estas acciones, justificarlas y asumir sus consecuencias (Thede, 2010).

En los siglos transcurridos desde el reinado de Guillermo I de Inglaterra hasta la actualidad, la rendición de cuentas se ha ido liberando lentamente de su esclavitud etimológica con la contabilidad. En el discurso político contemporáneo, el término ya no transmite una imagen reducida de contabilidad y administración financiera, sino de promesas de una gobernabilidad democrática, justa y equitativa (Bovens, 2007). Además, la relación originaria se ha revertido casi por completo. Ya no se trata de soberanos que hacen rendir cuentas a sus súbditos, sino al contrario: son las autoridades las responsables de

hacerlo a sus ciudadanos.

La noción de rendición de cuentas, como apunta Schedler, puede parecer que indica un acto voluntario, «una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad» (2004, 3). Sin embargo, la idea de rendición de cuentas que abordamos en este trabajo está más relacionada con el término «accountability»<sup>2</sup>, es decir, la rendición obligatoria de cuentas.

En el discurso político y académico contemporáneo, esta idea de «rendición de cuentas», a menudo sirve como un paraguas que abarca varios conceptos distintos, tales como: transparencia, equidad, democracia, eficiencia, capacidad de respuesta, responsabilidad e integridad. De igual manera, también es utilizado indistintamente como sinónimo de buen gobierno o comportamiento virtuoso (Bovens, 2007). Como resultado de esta expansión conceptual, algunos autores han llegado a apuntar que la rendición de cuentas se ha convertido en un término general para cualquier mecanismo que haga que las instituciones poderosas respondan a sus públicos particulares (Mulgan, 2003). Esto ha impedido el progreso empírico en este amplio campo de estudios, el cual ha estado marcado por discusiones circulares donde cada autor intenta redefinir el concepto a su manera (Bovens, 2010).

Una posible razón por la cual la rendición de cuentas se ha vuelto tan prominente entre su clase sinonímica, puede estar relacionada con su asociación discursiva con lo que se percibe como altos valores públicos. A medida que el concepto de rendición de cuentas se entrelazó narrativamente con las promesas de democracia, justicia, control y mayor desempeño administrativo, su condición de virtud pública también aumentó; al punto que ha llegado a dominar a sus conceptos relacionados. La centralidad de la rendición de cuentas en la actualidad, es indiscutible (Dubnick, 2014). Bovens (2010) ha notado, sin embargo, que la rendición de cuentas no es solo una virtud; sino que también es un mecanismo e instrumento de poder administrativo y político que funciona con el fin de lograr el cumplimiento de las políticas. Estos dos aspectos de la rendición de cuentas, están estrechamente relacionados.

El desarrollo de la rendición de cuentas como una virtud se encuentra mayoritariamente, en el discurso académico y político estadounidense. En este, la rendición de cuentas se utiliza como un concepto normativo, es decir, como un conjunto de estándares para la evaluación del comportamiento de los actores públicos. El concepto se entiende como una cualidad positiva de las organizaciones o los funcionarios. Por lo tanto, los estudios de rendición de cuentas a menudo se centran en la indagación de estándares y evaluación del comportamiento real y activo de los agentes públicos. La rendición de cuentas en este sentido amplio es básicamente un concepto evaluativo, no analítico. También, en ese sentido, es un concepto esencialmente controvertido y discutible, ya que no existe un consenso general sobre los estándares para el comportamiento responsable.

Por otra parte, los debates académicos europeos, australianos, canadienses y latinoamericanos, utilizan la rendición de cuentas en un sentido descriptivo. En estos debates, el concepto es utilizado como un «mecanismo», es decir, como una relación o arreglo institucional en el que un principal, agente o institución puede responsabilizar a otro agente o institución (O'Donnell, 2007; Mulgan, 2003). Por lo tanto, el centro de los estudios de rendición de cuentas no es tanto el comportamiento de los agentes públicos, sino la forma en que operan estos arreglos institucionales. Esta forma de análisis corre el riesgo de no centrarse en si los agentes han actuado de manera responsable o no; sino en si son o pueden ser responsabilizados ex post facto (Bovens, 2007) por los foros de rendición de cuentas.

Tanto el concepto más amplio, en el que la rendición de cuentas se ve como una virtud personal u organizacional, como el concepto más restringido, en el que se define como una relación o mecanismo social, son útiles para el estudio y el debate sobre la gobernabilidad democrática (Bovens 2010); pero por razones diferentes. La rendición de cuentas como virtud es importante, ya que proporciona legitimidad a los funcionarios y a las organizaciones públicas. Los gobiernos se enfrentan a un público cada vez más crítico y el ejercicio de la autoridad no se da por sentado. La confianza en el gobierno cada vez suele ser más frágil y un gran número de democracias

<sup>2</sup> En este trabajo no revisamos las diferencias idiomáticas entre «accountability» y «rendición de cuentas». Para profundizar en este aspecto se puede revisar el texto de Andreas Schedler referenciado.

experimentan una erosión gradual del apoyo político (O'Donnell, 2007; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). La rendición de cuentas democrática, en el sentido de una gobernanza transparente, receptiva y responsable, tiene entonces como objetivo, asegurar la confianza pública en el gobierno y cerrar la brecha entre ciudadanos y representantes. Por otra parte, la rendición de cuentas como mecanismo es instrumental para lograr una gobernanza responsable. Los arreglos de rendición de cuentas aseguran que los funcionarios u organizaciones públicas permanezcan en el camino virtuoso. Por lo tanto, en última instancia, la rendición de cuentas como mecanismo también es importante porque contribuye a la legitimidad de la gobernanza (Bovens, 2010).

En síntesis, como un valor público apreciado (virtuoso), la rendición de cuentas ha surgido como una fuerza moral que puede ser utilizada – y a menudo lo es – para promover y fomentar la aplicación de mecanismos de cumplimiento e instrumentos de cambio. Esta fuerza moral puede ejercerse a través de la presión externa que enfatiza la conveniencia de una gobernanza responsable y los esfuerzos para inculcar e internalizar un compromiso ético con la democracia dentro de las agencias públicas (Dubnick, 2014).

## Aproximaciones teóricas

La forma más simple de rendición de cuentas es el requisito de que una organización de la administración pública presente una «cuenta» de lo que ha hecho. El informe debe hacerse a alguna organización externa e independiente –un parlamento/asamblea, un auditor, o a la ciudadanía–, de modo que la evaluación pueda ser razonablemente pública y objetiva. La cuenta puede ser financiera, o puede expresarse en términos de servicios prestados, así como de los éxitos y fracasos de una determinada política o programa. En cualquier caso, implica «hacer público lo que se ha hecho en nombre público» (Peters, 2007, p.16). Esta forma resalta la noción de que, en el nivel más básico, la rendición de cuentas se trata de transparencia, de hacer posible que los actores externos a una organización pública identifiquen y cuestionen lo que en ella sucedió.

Podemos resumir esquemáticamente la rendición de cuentas así: «A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta» (Schedler, 2004, p. 20).

Esta manera sintética de conceptualizar, muestra las tres dimensiones que el término abarca: información, justificación y sanción. Sin embargo, este planteamiento que puede parecer simple en primera instancia, se hace complejo en la medida en que se profundiza en cada una de estas dimensiones.

En principio, la rendición de cuentas abarca dos tipos de cosas: (1) información sobre decisiones de funcionarios públicos y (2) explicación de esas decisiones. De esta forma, exigir cuentas está relacionado tanto con tareas de vigilancia y monitoreo para la búsqueda de hechos y generación de evidencias; como con la idea de supeditar el poder al imperio de la razón y no solo al imperio de la ley. Es importante señalar que la rendición de cuentas no es una relación que transita en un solo sentido, sino que debe representar un intercambio entre actores, es decir, los que exigen y los que rinden cuentas. En el núcleo de este ejercicio de control democrático está el diálogo crítico; tal como señala Schedler (2004, p. 15) «la rendición de cuentas no es un derecho de petición [...] es un derecho a la crítica y al diálogo».

Sin embargo, la rendición de cuentas alcanza más que la generación de datos y el intercambio de argumentos entre actores, en ocasiones también contiene elementos de coacción y castigo. Este ha sido un punto de discusión, ya que algunas investigaciones no consideran la posibilidad de sanciones como un elemento constitutivo. En estas, se argumenta que las etapas de informar, justificar y debatir por sí solas, son suficientes para calificar una relación como un mecanismo de control democrático.

Por otra parte, autores como Mulgan (2003, p. 9), Strom (2003, p. 62) y Peruzzotti y Smulovitz (2002, p. 35), con los cuales coincide esta investigación, argumentan que la posibilidad de sanciones de algún tipo, constituye un elemento constitutivo de la rendición de cuentas y que debería incluirse en cualquier definición de este concepto. La posibilidad de sanciones –no la imposición real de sanciones– hace la diferencia entre la provisión de información no comprometida y la obligación de rendir cuentas. Sin embargo, «sanción» tiene una connotación bastante formal, legal y excluyente (Bovens, 2010). Por ejemplo, no tomaría en consideración a los defensores del pueblo como un foro de rendición de cuentas, ya que en muchos países no tienen la autoridad para imponer sanciones formales; pero que, por otra parte, pueden llegar a ser muy efectivos para obtener compensaciones o reparaciones.

Por lo tanto, quizás sea conveniente el uso de una expresión algo más neutral como, por ejemplo: el actor puede enfrentar consecuencias. Estas consecuencias pueden ser altamente formalizadas, tales como multas, medidas disciplinarias, recursos civiles o incluso sanciones penales, pero también pueden basarse en reglas no escritas, como en el caso de la responsabilidad política de un ministro ante el parlamento, donde la consecuencia puede extenderse hasta llegar a pedir la renuncia del ministro. En otras ocasiones, las consecuencias negativas serán implícitas o informales, como en el hecho de tener que rendir cuentas frente a las cámaras de televisión, lo que puede alcanzar la desintegración de la imagen pública y la carrera de un funcionario; resultado de la publicidad negativa generada en el proceso (Olsen, 2017; March y Olsen, 1995; Schedler, 2004).

Lo que importa en esta dimensión es el esfuerzo por asegurar el cumplimiento de las normas. Esto implica que los actores que exigen cuentas no solo demandan información y justificación, sino que tienen la posibilidad y capacidad de castigar o generar consecuencias ante el comportamiento inadecuado de los servidores públicos; aunque en ocasiones estos castigos o consecuencias, solo tengan un carácter simbólico. Los ejercicios de rendición de cuentas que no tienen esta capacidad, suelen ser vistos como ejercicios débiles (Schedler, 2004).

En sentido amplio, la rendición de cuentas se dirige hacia todos los profesionales de la política, exceptuando los funcionarios «bajos» y los jueces (Schedler, 2004). De igual manera, se incluyen también los funcionarios de los

Tabla 1. Rendición de cuentas. Criterio, objeto y ante quién.

Criterio	Objeto de la rendición	Ante quiénes
Político	Procesos de toma de decisión; resultados sustantivos de las políticas públicas; calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.	Ciudadanos, medios de comunicación, partidos políticos y asociaciones civiles.
Moral	Actuación de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes.	
Administrativo	Relación acto burocrático – procedimiento establecido – resultado deseado – eficiencia razonable.	Agencias públicas especializadas tales como: agencias anticorrupción, defensores del pueblo y cortes administrativas.
Financiero	Relación uso de dinero público – disposiciones legales vigentes; estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.	
Profesional	Aplicación de las normas del profesionalismo (en ámbitos como el médico, académico y judicial).	Comisiones de ética o cortes disciplinarias.
Legal	Cumplimiento de la ley.	Cortes judiciales.
Constitucional	Constitucionalidad.	

Elaboración propia en base a texto de Schedler, 2004.

Se puede apreciar que el campo de la rendición de cuentas es amplio y variado. Debido a ello, se han desarrollado metáforas espaciales (O'Donnell, 2001, 2002; Gurza e Isunza 2010; Goetz y Jenkins, 2001) para ayudar a la comprensión de las relaciones entre actores sociales y estatales (rendición de cuentas «vertical»), entre actores estatales (rendición de cuentas «horizontal») y entre actores estatales y ciudadanos que actúan dentro del

mismo aparato estatal (rendición de cuentas «diagonal»). Estas, no obstante, no son las únicas formas de rendición de cuentas de las que habla la literatura; de hecho, sería prácticamente imposible, en un trabajo de este tipo, mencionar y caracterizar todas las adjetivaciones que el término ha adquirido recientemente.

El criterio de selección para revisión y profundización

de las tres formas antes mencionadas, responde, fundamentalmente, a que estas son las que recientemente han reconocido los gobiernos de la región en un instrumento internacional, que se ha dado a conocer como «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto»<sup>3</sup> (CLAD, 2016).

### Rendición de cuentas vertical (electoral y societal)

En los regímenes democráticos se encuentran generalmente dos vertientes del control vertical: electoral y social. El concepto de control vertical no define, de antemano, la dirección en la que fluye el control, lo cual representa un problema. Los regímenes autoritarios, y en no pocas ocasiones los democráticos, suelen preocuparse más por la rendición de cuentas que fluye de arriba hacia abajo, que es la rendición de cuentas burocrática y descuidan la que fluye de abajo hacia arriba, es decir, la electoral y la social (Schedler, 2004).

Uno de los trabajos más referenciados sobre la rendición de cuentas (vertical) electoral es el de Bernard Manin, Adam Przeworski, y Susan C. Stokes (2002). Para estos autores, desde el punto de vista de la rendición de cuentas, las elecciones sirven para responsabilizar a los gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas. De esta forma, con sus mecanismos de anticipación y predicción de los juicios de los votantes, los gobiernos suelen actuar eligiendo políticas que, a su juicio, serán evaluadas positivamente por los ciudadanos en el momento de las próximas elecciones.

Independientemente de que las personas no puedan controlar a los gobiernos obligándolos de forma directa a cumplir mandatos, si pueden hacerlo cuando les anticipan a los funcionarios que tendrán que rendir cuentas por sus acciones. Es así que, los gobiernos son «controlables» cuando los votantes son capaces de distinguir si los representantes públicos están actuando según sus intereses y puedan sancionarlos debidamente. De esta manera, aquellos funcionarios que actúan conforme al mejor interés de los ciudadanos, logran la reelección y aquellos que no lo hacen, la pierden. La rendición de cuentas electoral ocurre entonces cuando: (1) las personas votan para retener al funcionario que actuó en función de sus mejores intereses; y (2) el funcionario elige las

políticas necesarias para ser reelecto (Manin, Przeworski y Stokes, 2002).

Para comprender con más detenimiento el problema de la rendición de cuentas electoral, se debe considerar cuales son usualmente los objetivos de los políticos. En la práctica, los políticos pueden no hacer nada que los ciudadanos no hubieran querido que estos hicieran; puede ser que tengan un gran espíritu cívico y se dediquen por completo al interés público. Pero también, los políticos pueden querer hacer algo diferente que termine siendo costoso para los ciudadanos. Por ejemplo, pueden trazarse objetivos que los ciudadanos no comparten, tales como la reelección o ganancias privadas. Los políticos pueden querer, además, perseguir sus propias creencias, incluso si estas difieren de las de los ciudadanos. Algunos pueden preocuparse más por avanzar en sus carreras contra otros políticos, ya sea dentro del gobierno o dentro del mismo partido. Otros pueden estar más preocupados por el reconocimiento de la comunidad regional o internacional. En todos estos casos, los políticos quieren algo que es perjudicial para los ciudadanos, en cuanto no está alineado a sus intereses. A esto, Manin, Przeworski y Stokes (2002) le llaman «rentas».

El problema está entonces en que los ciudadanos deben buscar hacer algo que les limite las rentas a los políticos y por el contrario lograr que hagan lo que los votantes desean. Esto puede alcanzarse mediante el uso de lo que se conoce como «voto retrospectivo». Este mecanismo funciona cuando los ciudadanos establecen estándares de desempeño para evaluar los gobiernos. Los estándares pueden ser infinitos y disímiles, por ejemplo, aumentar en un determinado porcentaje los ingresos personales de los ciudadanos; mejorar el transporte público y disminuir la violencia en una ciudad; e incluso pueden estar relacionados con la clasificación del equipo nacional (baseball, fútbol, etc.) a un evento internacional relevante. Si los funcionarios no logran satisfacer estos estándares definidos por los ciudadanos, estos votan en contra de los titulares del puesto público. Eso lo saben los gobiernos y si desean ser reelegidos, deben anticiparse a la decisión de los ciudadanos, haciendo todo lo posible por satisfacer sus criterios. Dado que los actores políticos, por lo general, desean efusivamente conservar sus puestos y que anticipan cuidadosamente la reacción del público como el medio para lograr el fin reelección; el electorado

<sup>3</sup> A excepción de los gobiernos de Nicaragua y Venezuela que no la suscribieron.

mediante el voto retrospectivo tiene una herramienta con algún grado de efectividad para hacer ejercer el control electoral, aunque esta es *ex post*, no *ex ante*.

De esta forma queda claro que los ciudadanos usan el voto con el propósito de sancionar a los funcionarios utilizando la información sobre su desempeño; y de esta manera intentar que se comporten correctamente y sean honestos. Sin embargo, esta no es la única función que tienen las elecciones; el voto también puede ser utilizado de manera prospectiva. El «voto prospectivo» es usualmente identificado con aquel en donde los votantes comparan las promesas que los candidatos hacen hacia el futuro y la utilizan para elegir al que consideran la mejor opción. De hecho, está bastante incorporado dentro del imaginario democrático, que los ciudadanos desean elegir, a través del voto, a los mejores políticos y las mejores políticas. Pero uno de los grandes problemas de este tipo de control democrático, es que los ciudadanos tienen un instrumento – que utilizan una única vez en relativamente largos períodos –, para alcanzar dos objetivos: (1) seleccionar las mejores políticas y políticos e (2) inducirlos a comportarse correctamente mientras están en el cargo (Manin, Przeworski y Stokes, 2002).

Otro de los argumentos que impiden la eficacia del voto está en el hecho de que votar es una acción estratégica descentralizada (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Generalmente, no es posible que los ciudadanos coordinen la orientación de su voto, y por ello, es que no se puede determinar si los resultados electorales responden a la selección de mejores políticos y políticas (prospectivo) o a sancionar el comportamiento de determinado funcionario (retrospectivo). Se ha señalado, finalmente, que los déficits de información frecuentes en el ciudadano promedio son un difícil obstáculo en la evaluación adecuada del desempeño de las decisiones de gobierno; por lo que el voto no cumple de manera eficiente su función de control democrático (Manin, Przeworski y Stokes, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Los problemas que presenta el voto como mecanismo de control, motivaron que el interés de estudio de formas verticales tomará en cuenta otras formas de control no electoral. En este escenario comenzó la discusión teórica sobre la rendición de cuentas social (o societal) y sus interacciones con los controles verticales tradicionales y también con los controles horizontales. La rendición de cuentas social se puede definir como «un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro

de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como acciones mediáticas» (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 10). Esta definición es claramente diferenciadora de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas; no se trata de una sumatoria de votos (vertical), ni del sistema de pesos y contrapesos del Estado (horizontal). El mecanismo se sustenta en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y en los medios de comunicación que estén interesados y tengan capacidad de influencia en el sistema político y la burocracia pública. La rendición de cuentas social incorpora conceptos provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública. De esta forma, el funcionamiento de asociaciones civiles, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y medios de comunicación, aportan nuevos recursos al repertorio tradicional de las instituciones electorales y constitucionales para el control del gobierno y, además, puede compensar muchos déficits de esos mecanismos.

Las iniciativas de los actores de la rendición de cuentas social tienen por objeto «monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control» (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32). Estas iniciativas pueden ser llevadas a cabo por medios institucionalizados o no institucionalizados. Es así que, por ejemplo, una acción institucionalizada puede ser una denuncia legal ante la Fiscalía o Contraloría u otro órgano de control; mientras que las no institucionalizadas pueden ser movilizaciones sociales o denuncias mediáticas que, por lo general, buscan establecer sanciones simbólicas. En síntesis, la rendición de cuentas social, suele apoyarse en tres tipos de estrategias: jurídica, movilizacional y mediática.

Luego de estas precisiones generales no es difícil percatarse de que la rendición de cuentas social también es un componente importante de la vida democrática. Esto no es nada nuevo, la idea de que una sociedad activa y organizada vigoriza la democracia es un planteamiento sostenido desde los inicios de la teoría democrática moderna. Sin embargo, el concepto de rendición de cuentas social es útil porque agrupa y agrega una serie de actividades sociales diversas que comparten características similares.

Finalmente, el trabajo de Peruzzotti y Smulovitz (2002) es interesante porque destaca dos aspectos originales de la rendición de cuentas social. El primero es que la orientación principal de las acciones que comprende este



concepto no es la satisfacción de intereses materiales. Y, el segundo, es que las demandas de rendición de cuentas sociales suelen ser presentadas en lenguaje de legalidad y derechos. Ante la referida ineficiencia de los controles democráticos electorales y la posibilidad que tienen los controles sociales de activar controles horizontales. En el siguiente punto se realizará una revisión de estos últimos, sobre todo desde los aportes de Guillermo O'Donnell (2001, 2002).

## Rendición de cuentas horizontal

El término «accountability horizontal» fue acuñado por Guillermo O'Donnell. En este caso, no se trata del control del poder estatal por parte de la sociedad, que ha sido el más estudiado desde la ciencia política a través de investigaciones sobre el voto, las elecciones, el rol de la sociedad civil, los movimientos sociales y los medios de comunicación; sino, del control que se realiza entre agencias estatales ante acciones u omisiones que se presuman como ilegales o corruptas. La rendición de cuentas horizontal se presenta de esta manera, como un subconjunto entre las múltiples interacciones que las agencias estatales emprenden entre sí.

Es conocido y repetido que la tripartición de poderes es uno de los elementos fundamentales del sistema democrático moderno. Sin embargo, si bien este aporte anglo-francés (Locke y Montesquieu) es de suma importancia para el funcionamiento de una democracia, en su formulación más simple, no garantiza por sí solo el control del poder estatal. De esto se percató James Madison, lo que lo llevó a proponer que los poderes podían mejorar el control mutuo, si cada uno de ellos tenía jurisdicción sobre importantes atribuciones de los otros (Fernández-Albertos, 2005). Es gracias a este aporte de Madison, que la Constitución norteamericana tiene el mérito de haber formulado la interpenetración parcial de los poderes, propugnando así, una autonomía relativa y el equilibrio entre estos.

Las constituciones democráticas contemporáneas han seguido el ejemplo de la de los Estados Unidos. Las relaciones provenientes de la interpenetración parcial entre los poderes se conciben regularmente como instancias de control mutuo o de intercambio; sin embargo, en ocasiones, estas relaciones interestatales originan conflictos; sobre todo, cuando una agencia, considera que otra ha sobrepasado ilegalmente su jurisdicción. Las situaciones de este tipo son conocidas

como rendición de cuentas horizontal de balance. A este tipo particular de rendición de cuentas se le han señalado varias limitaciones, entre ellas que:

- Las instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) suelen actuar de manera reactiva e intermitente ante presuntas agresiones de otras agencias.
- Las acciones de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas, con una alta visibilidad y costo (económico y político).
- Los actores de estos conflictos suelen estar motivados por intereses partidistas, lo que dificulta la solución del conflicto.
- Las instituciones de balance son un instrumento demasiado torpe para la creciente complejidad de las agencias y sus políticas (O'Donnell, 2001, p. 9).

La constatación de estas limitaciones condujo a la creación de agencias con rendición de cuentas horizontal asignadas, tales como: defensores del pueblo (ombudsman), contralorías, auditorías, fiscalías, controladores y similares. Estas agencias están legalmente encargadas de supervisar, prevenir, promover sanciones o, directamente, sancionar acciones u omisiones de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales, que sean consideradas como corruptas o presuntamente ilegales. Las agencias asignadas no fueron creadas para promover balances generales de poder, sino previendo riesgos de transgresión y/o corrupción. Es por ello que, en principio, tienen varias ventajas respecto a las agencias de balance. Entre ellas se destaca que:

- Pueden ser proactivas y continuas en su actividad y, por lo tanto, más efectivas en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan.
- Las acciones que realizan están motivadas por criterios profesionales, antes que partidarios o políticos.
- Debido a su carácter continuo y profesionalizado, pueden desarrollar capacidades que les permitan examinar cuestiones complejas de políticas estatales (O'Donnell, 2001, p. 9).

En resumen, la rendición de cuentas horizontal implica la existencia de:

“Agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso el impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser presuntamente calificadas como

ilícitos” (O’Donell, 2002, p. 87).

De esta manera, se distinguen también las dos direcciones en las que puede entrar en juego la rendición de cuentas horizontal, siendo estas: en casos de transgresión ilegal de una agencia estatal sobre la autoridad de la otra y en casos de que los funcionarios públicos intenten obtener ventajas ilícitas para sí o para sus asociados, es decir, corrupción.

Sin embargo, la efectividad del control del poder del Estado no se consigue solamente con la autorización legal de determinadas agencias estatales y que estas estén capacitadas y dispuestas a actuar, sino que es necesario realizar algunas conjugaciones. En primer lugar, es imprescindible la existencia de una red de agencias estatales, donde se incluyan los tribunales superiores del poder judicial, que esté comprometida con la preservación y acatamiento de la rendición de cuentas horizontal, inclusive, en caso de necesidad, contra los más altos poderes del Estado. Y, en segundo lugar, es necesario que la rendición de cuentas horizontal se articule e interrelacione con otras formas de rendición de cuentas, como la vertical y la social. Además de los mecanismos de control vertical y horizontal, las investigaciones han apuntado la necesidad de instaurar controles menos tradicionales, como es el caso de los mecanismos de rendición de cuentas transversales o diagonales. Seguidamente nos referiremos a estos.

### Rendición de cuentas diagonal

Las deficiencias en los sistemas de rendición de cuentas convencionales tales como: el secretismo en los procesos de auditoría, las revisiones ineficaces de las políticas por los parlamentos, la información incompleta del electorado, las demoras excesivas en los tribunales y las sanciones inadecuadas ante el irrespeto de normas o reglas administrativas; han ejercido una fuerte presión para mejorar las rendiciones de cuentas horizontal y vertical. Todo esto llevó a Goetz y Jenkins (2001) a plantear una forma híbrida de rendición de cuentas, conocida como «diagonal».

Uno de los grandes problemas de la rendición de cuentas horizontal es la negación del acceso de los actores no estatales o ciudadanos, a sus procedimientos. Los burócratas, auditores y jueces, usualmente, se aíslan de los ciudadanos para protegerse de intromisiones en sus intereses particulares –de cualquier tipo– y para

preservar la noción de guardianes del interés público ante «maquinaciones egoístas» de actores políticos no estatales y grupos sociales influyentes. Por otra parte, también existen instituciones, tanto formales como informales, que distancian a los funcionarios de los ciudadanos, tales como: reglas de confidencialidad, uso de lenguajes impenetrablemente técnicos, o la distancia física de las oficinas gubernamentales de la gente común. Todo esto puede y suele ayudar a ocultar el abuso de lo público en la obtención de beneficios personales o rentas políticas.

La sociedad civil quedó invisibilizada durante mucho tiempo en la mayoría de las recomendaciones de fortalecimiento de las agencias de rendición de cuentas interestatales, tanto desde la academia, como desde las organizaciones internacionales. Esto es evidente, ya que la participación directa de los ciudadanos en el trabajo sustantivo realizado por las instituciones de control horizontal, se considera aún «novedoso», en el seno de las discusiones sobre gobernabilidad democrática. Todo ello ha relegado a los ciudadanos y sus asociaciones a la función tradicional de control vertical electoral; y totalmente desprovistos de información gubernamental detallada que les permita contrarrestar, o verificar, la base sobre la cual las instituciones públicas toman las decisiones. Una pregunta se sigue imponiendo, y está relacionada con que, si las instituciones horizontales son los nervios y los músculos del control de la corrupción, ¿por qué los funcionarios públicos les permitirían funcionar con eficacia?

Esta pregunta refleja un reclamo histórico del activismo participativo; sin embargo, no tiene una respuesta acabada. Goetz y Jenkins (2001) presentan mediante dos estudios de caso, formas de control democrático híbridas, o diagonales, que pueden ser útiles para evitar el abuso de poder por parte de los funcionarios públicos. En primer lugar, explican que el poder judicial, en ciertas ocasiones, puede ser un caso interesante de este tipo de control democrático. El poder judicial es una institución de supervisión pública que opera usualmente en el modo de rendición de cuentas horizontal; pero cuando acepta casos presentados por miembros de la ciudadanía contra alguna agencia del Estado, la orientación de la judicatura puede cambiar y transformarse en un mediador entre los ejes verticales y horizontales. Este es uno de los medios que pueden utilizar los ciudadanos para comenzar a ingresar en el proceso horizontal de monitoreo del gobierno. Si proceden con las herramientas disponibles a través de litigios ciudadanos individuales o de grupos de activistas, el proceso de búsqueda de hechos puede conducir

al descubrimiento y disponibilidad de información gubernamental, así como de un escrutinio detallado de sus decisiones; lo que quizás, de otra manera, no hubiese sido posible.

En segundo lugar, los autores exponen otra forma de control diagonal que es la que se realiza a través de las observaciones o veedurías ciudadanas. Esta forma de control permite que las personas participen directamente en la vigilancia, fiscalización y control de la administración pública. Sin embargo, para que este tipo de control asuma una forma institucional más prometedora, hay cinco características claves que teóricamente lo podrían permitir:

- a. Estatus legal para los observadores no estatales dentro de las instituciones de supervisión del sector público.
- b. Presencia continua de estos observadores a lo largo del proceso del trabajo de la agencia estatal.
- c. Procedimientos bien definidos para la realización de encuentros entre ciudadanos y actores del sector público.
- d. Acceso estructurado al flujo de información documental oficial.
- e. El derecho de los observadores a emitir informes de disconformidad con la gestión de la agencia, directamente a los cuerpos legislativos (Goetz y Jenkins, 2001, p. 369).

Estas condiciones para la participación ciudadana en el Estado se enfrentan a algunas barreras. En primer orden está la tendencia del Estado a evitar, cada vez más, el surgimiento de nuevas formas de participación que involucren a los ciudadanos en la evaluación de sus políticas. Es así que las formas diagonales de rendición de cuentas se enfrentan a una dura competencia con el propio Estado. Este Estado y sus élites, motivados por el deseo de evadir mecanismos de rendición de cuentas horizontales, argumentan que confían más en formas modificadas de control (vertical) que vinculan directamente al Estado con los ciudadanos y sus grupos. Algunas de estas prácticas incluyen jurados ciudadanos, foros de consulta, grupos focales y cartas ciudadanas, las cuales suelen carecer de poder de decisión. Dan “voz” a ciertos grupos excluidos, pero casi nunca proporcionan a los participantes, el derecho a una respuesta o explicación de los funcionarios y menos aún, obligan al Estado a reparar o compensar los daños ocasionados.

La segunda restricción a la proliferación de estos mecanismos diagonales para la inclusión formal de

ciudadanos en procesos de supervisión estatal, es el problema de la ampliación. Por lo general, las formas híbridas de control operan en niveles locales. Además, estas formas institucionalizadas de vigilancia de la sociedad civil se pueden enfrentar a un problema adicional de legitimidad, una vez que esta se ponga en tela de juicio, a partir de que el ciudadano pasa a ser observador «oficial» del Estado.

## Consideraciones finales

La rendición de cuentas es un concepto central para la gobernanza. Aunque tradicionalmente se encuentre estrechamente asociado con la gobernabilidad democrática, la rendición de cuentas también puede ser importante para otros tipos de sistemas políticos. Tanto para sistemas democráticos como no democráticos, la rendición de cuentas es un medio útil para identificar el éxito y el fracaso de acciones pasadas. Esta identificación también puede servir como una herramienta para inducir la reflexión y el aprendizaje; sobre todo al tener la capacidad de funcionar como formas de retroalimentación en busca de que los gobiernos, las agencias estatales y los funcionarios públicos sean más efectivos al cumplir sus promesas. Las revisiones del desempeño, por ejemplo, pueden inducir a muchos funcionarios a reconsiderar y ajustar sus políticas. Además, la naturaleza pública del proceso de rendición de cuentas enseña a otros funcionarios, en posiciones similares, o a futuros servidores públicos, a que conozcan lo que se espera de ellos, lo que funciona y lo que no.

Ante foros legales y administrativos tales como tribunales, auditores, defensores del pueblo, observadores y controladores, la rendición de cuentas es un mecanismo importante para prevenir y detectar la corrupción, así como el abuso de los poderes públicos. De igual manera, también puede ser un medio para asignar responsabilidad por fallas o, menos frecuentemente, identificar a las personas responsables del éxito y pensar en multiplicar su experiencia para un mejor desempeño del sistema.

Sin embargo, y como reto, hay que tener en cuenta que un control democrático demasiado riguroso puede limitar la creatividad de los administradores públicos y puede convertir a las agencias en burocracias obsesionadas con las reglas. Del mismo modo, un excesivo «énfasis en la integridad administrativa y en el control de la corrupción, puede llevar a un procedimentalismo que obstaculice seriamente la reflexividad» (Bovens, 2010, p.

956) y, por lo tanto, también la eficiencia y efectividad de las organizaciones públicas.

En este trabajo se visitaron algunas de las diversas formas de rendición de cuentas que ha trabajado la literatura especializada en los últimos años. Apoyándonos fundamentalmente en los trabajos de Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz y Adam Przeworski, es posible concluir que hoy no solo es importante fortalecer los mecanismos tradicionales, sino que es imprescindible generar innovaciones de control democrático y entender a la rendición de cuentas, como una virtud personal y organizacional del sistema político.

## Referencias

1. Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. doi: doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
2. (2010). Two concepts of accountability: accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-67. doi: doi.org/10.1080/01402382.2010.486119
3. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá: CLAD.
4. Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., y Semetko, H. A. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267. doi:10.1017/S1537592711000880
5. Cornwall, A. y Coelho V. S. (2007). Space for change? The politics of participation in new democratic arenas. En Cornwall, A. y Coelho V. S. (Eds.), *Space for change? The politics of citizen in new democratic arenas* (pp. 1-29). London: Zed Books.
6. Dagnino, E. (2004). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En: Mato, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces/ Universidad Central de Venezuela.
7. Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
8. Dubnick, M. J. (2007). Situating Accountability: Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance. Melvin J. Dubnick (blog), 14 de mayo. <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2007/situate2007.html>
9. (2014). Accountability as a cultural keyword. En Bovens, M., Goodin, R. E. y Schillemans, T. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (23-38). Oxford: Oxford University Press.
10. Fernández-Albertos, J. (2005). Dividir lo Indivisible. Separación de poderes y soberanía popular en James Madison. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 128, 293-316.
11. Goetz, A. M. y Jenkins, R. (2001). Hybrid Forms Of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383. doi: 10.1080/14616670110051957
12. Gurza, A. y Isunza, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
13. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 95-139. doi:10.1590/S0102-64452011000300005
14. (2015). Representación y participación en la crítica democrática. Desacatos. *Revista de Ciencias Sociales*, (49), 10-27.
15. Hanson, R. (1989). Democracy. En Ball, T., Farr, J., & Hanson, R. L. (Eds.), *Political innovation and conceptual change* (68-89). Cambridge: Cambridge University Press.
16. March, J. y Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
17. Monsiváis, A. (2015). El debate sobre la construcción de la democracia: aportaciones analíticas en clave latinoamericana. Desacatos. *Revista de Ciencias Sociales* (49), 82-91.
18. Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. London:

Palgrave Macmillan.

19. O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, 7, 11-34.
20. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (Eds), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas* (87-102). Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
21. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires. Prometeo libros.
22. Olsen, J. (2017). *Democratic accountability, political order, and change*. Oxford: Oxford University Press.
23. Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (Eds), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
24. Peters, G. (2007). Performance-Based Accountability. En *Performance accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank.
25. Przeworski, A. (2002). Accountability social en América Latina y más allá. En Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (Eds) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
26. Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? CIDE: [www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que\\_es\\_la\\_rendicion\\_de\\_cuentas](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas)
27. Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. C. (2002). Elecciones y representación. *Zona abierta*, 100-101, pp. 19-50.
28. Strom, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-89.
29. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. En *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
30. Thede, N. (2010). Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas. En: *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: CIESAS / Porrúa.

# LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN DOS CLUBES DE FÚTBOL DEL ECUADOR

*THE COMMUNICATION STRATEGIES ANALYSIS IN TWO ECUADORIAN SOCCER CLUBS*

Guillermo Zambrano<sup>1</sup>  
María Belén Zambrano Pontón<sup>2</sup>  
Rosario L. Haro Velastegui<sup>3</sup>

## Resumen

El objetivo es analizar los procesos de comunicación de dos clubes de fútbol ecuatoriano: el Centro Deportivo Olmedo y el Mushuc Runa Sporting Club. Se colectaron datos primarios por medio de encuestas dirigidas a públicos internos y externos. La población interna son todos los funcionarios de los clubes. La población externa son los socios tanto de los clubes como los socios de los gremios de periodistas de las provincias de Chimborazo y Tungurahua (Ecuador). Los resultados evidencian una falta de estrategia de comunicación. Se concluye que los clubes han realizado acciones aisladas pero sin planificación. Por último se proponen unos lineamientos para un plan estratégico de comunicación.

## Palabras clave

Comunicación interna, comunicación externa, estrategias de comunicación, plan estratégico.

## Abstract

The objective is to analyze the communication processes of the Ecuadorian clubs: the Olmedo Sports Center and the Mushuc Runa Sporting Club. Primary data were collected through surveys aimed at internal and external audiences. The internal population all the officials of the clubs. The external population is the partners of both the clubs and the partners of the governments of the provinces of Chimborazo and Tungurahua (Ecuador). The results show a lack of communication strategy. It is concluded that the clubs have carried out isolated actions without planning. Finally, they propose guidelines for a strategic communication plan.

## Keywords

Internal communication, external communication, communication strategies, strategic plan.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Chimborazo (Ecuador). Correo electrónico: gzambrano@unach.edu.ec

<sup>2</sup> Universidad Federal de Viçosa (Brasil). Correo electrónico: belen.zambrano.p@hotmail.com.

<sup>3</sup> Universidad Técnica de Ambato (Ecuador). Correo electrónico: charyharo@yahoo.es.

## Introducción

La comunicación es indispensable para el normal desarrollo de las actividades dentro de una organización. En las instituciones, la estrategia de comunicación cumple un papel importante. Una manera correcta de informar al público sobre las acciones que están siendo realizadas, puede llegar a ser un instrumento para alcanzar las metas y los objetivos propuestos. Por ejemplo, los dirigentes o gerentes deportivos cuentan con distintas estrategias empresariales para gestionar la organización, en las cuales, el aspecto comunicacional se constituye una importante herramienta que permite mantener en contacto a la institución con los clientes internos y externos de los clubes, mejorando la imagen y haciéndola más competitiva. Como destaca Molina (2010), es indispensable la comunicación para que se desarrollen los valores y las estrategias de una organización. Es importante la manera en que son divulgadas y adoptadas para que las empresas definan claramente su identidad.

Al aplicar estrategias de comunicación, lo primero es definir el mensaje, partiendo de la identidad de la organización, destacando su misión y su visión. Después se planifica y se pone en práctica lo propuesto, definiendo con claridad a qué se dedica la organización y los servicios que ofrece.

Actualmente, la comunicación se desarrolla principalmente de manera digital en un mundo cada vez más conectado. Según Oliveira (2018), este tipo de comunicación acerca a organizaciones y públicos, estrechando los lazos que son determinantes para el éxito de las estrategias de la organización. El marketing permite en este sentido, que los consumidores (públicos) estén más y mejor informados, sintiéndose involucrados con las organizaciones (Reis et al., 2016).

La manera como las organizaciones deciden comunicarse con sus públicos, constituye la estrategia de comunicación. Su diseño implica que los objetivos de comunicación parten de políticas establecidas por las organizaciones. Su importancia radica en el empeño de colaboración para lograr los objetivos de la organización. De este modo, la comunicación busca establecer lazos fuertes y duraderos entre las organizaciones y sus públicos. Uno de los mayores desafíos para los profesionales de la comunicación y el marketing es lograr que estas actividades logren fidelizar a los públicos (Limeira, 2010).

Con base en lo expuesto, el problema de investigación es indagar cómo se desarrolla y comunica la información en los clubes de fútbol de la serie A de la región central del Ecuador. El objetivo es analizar los procesos de comunicación de los clubes del centro del país ecuatoriano; específicamente, identificar las percepciones y expectativas de los públicos internos y externos de estos clubes, respecto a la comunicación y proponer estrategias de comunicación. Para el efecto, fueron escogidos los clubes Centro Deportivo Olmedo (CDO), representante de la ciudad de Riobamba-Ecuador y el Mushuc Runa Sporting Club (MRSC), que representa a la ciudad de Ambato-Ecuador. En la época de la colecta de los datos los dos equipos se encontraban en la serie A del campeonato ecuatoriano de fútbol.

## La comunicación estratégica

Martínez y Nosnik (1988) definen la comunicación como: «el proceso por medio del cual una persona se pone en contacto con otra a través de un mensaje, y espera que esta última dé una respuesta, sea una opinión, actitud o conducta» (p. 12). La comunicación consiste en enviar mensajes, ideas y opiniones entre las personas; sea de manera hablada, escrita, gesticular, etc. Así, para describir el proceso de comunicación se emplea un modelo de comunicación, que incluye seis elementos: emisor, mensaje, receptor, canal, retroalimentación y ruido (Biagi, 2009).

Según Biagi (2009) el emisor es la fuente o el lugar donde se origina el mensaje, el receptor es el destino del mensaje, el canal es el medio por el que se transmite, el ruido es cualquier distorsión que interfiere con una comunicación clara y la retroalimentación ocurre cuando el receptor procesa el mensaje y envía de regreso una respuesta al emisor.

Al definir la comunicación organizacional, Fernández (1997) señala que es el intercambio de mensajes entre los miembros de una organización, sea entre sí y/o con el ambiente interno y externo a la institución, añadiendo que el flujo de comunicación en las organizaciones son todas las técnicas utilizadas para influenciar a los públicos internos y externos, sus opiniones o determinadas conductas con la finalidad de que la organización alcance los objetivos propuestos. La comunicación organizacional es parte del fortalecimiento y desarrollo institucional, que se basa en las acciones comunicativas que parten de los vínculos de la organización y se proyectan potenciando la

visibilidad de la misma y de sus objetivos.

Los públicos son quienes reciben el mensaje. Así, Xifra (2003) establece tres variables que determinan la manera cómo reciben las informaciones del emisor; esas variables son generadas a través del reconocimiento del problema, buscando información y procesándola; reconociendo las restricciones, es decir, si tienen pocas posibilidades de elección en una situación, la información tiene poco valor para ellos; y, reconocimiento de la implicación cognitiva. Esta variable permitirá distinguir si la conducta comunicativa del público será activa o pasiva.

En ese sentido, la comunicación puede ser interna y externa. La interna es considerada como el intercambio de mensajes, datos e información entre el talento humano y los distintos niveles jerárquicos dentro de la organización. Trelles (2002) considera que la comunicación interna centra su interés en los procesos y subprocesos procurando que los participantes de la organización ejecuten las acciones planeadas en busca de cumplir los objetivos propuestos y la manera como son viabilizados los canales de información. Manning (1992) considera que sin los canales de comunicación, el mensaje institucional no llegaría a los públicos destino.

Así, para Pizzolante (2004), la comunicación interna define situaciones en donde dos o más personas intercambian o comparten principios e ideas de la empresa con visión global. Por su parte, Chiavenato (1996) considera que el clima laboral constituye el medio interno de una organización, que involucra diferentes aspectos, como el tipo de organización, la tecnología, las políticas, las metas operacionales, los reglamentos internos, las actitudes, los sistemas de valores y los factores sociales. Es importante considerar que la percepción de cada colaborador es distinta, porque los individuos son diferentes, determinando el comportamiento de la organización, por lo que el clima laboral también es diferente de una entidad a otra.

García (1998) sostiene que la comunicación interna se enfoca en las acciones y metodologías, planificando los recursos para el desarrollo de la organización. Los recursos de la comunicación interna son: apoyo decidido de la alta dirección, donde se toman las decisiones estratégicas de la comunicación interna; profesionalización de sus funciones y decisiones para una capacitación completa y técnica sobre liderazgo organizacional; recursos económicos; promover los espacios de participación, retroalimentación y opinión del personal de trabajo.

La comunicación interna cuenta con cuatro aspectos básicos: información (normas de acuerdo a objetivos establecidos); difusión (captar, persuadir y convencer a la gente); formación y socialización (fomentar la cultura organizacional a través de distintas actividades como: capacitaciones, celebraciones y acciones de recreación); y, participación (promoviendo la colaboración del equipo de trabajo).

Figura 1. Aspectos básicos de comunicación interna.



Fuente: elaboración propia.

Existen diferentes tipos de comunicación interna. Según Judge et al. (2009), la comunicación descendente, generalmente es utilizada para informar las metas planteadas, otorgar las instrucciones de las tareas a desempeñar, entre otros. Así, la comunicación hacia abajo es ejercida desde un nivel superior de la organización para con los subalternos y la comunicación para arriba fluye hacia un nivel superior en la organización utilizada para proporcionar retro-alimentación a los de arriba, informarles sobre el progreso de las metas y darles a conocer problemas actuales (Judge et al., 2009, p. 354).

Continuando con la clasificación, la comunicación lateral según Judge et al. (2009), sucede cuando la comunicación es entre los miembros del mismo grupo de trabajo, al mismo nivel, entre los gerentes del mismo



rango. «Este tipo de medio utiliza más herramientas como las comunicaciones directas verbales, reuniones de grupos informales, uso de los correos electrónicos y retroalimentaciones en reuniones de grupos» (Judge et al., 2009, p. 355).

Otra forma de comunicación es la externa, siendo considerada como el enlace entre la organización y los públicos externos (PE) a ella, pudiendo ser: clientes, proveedores, medios u otras instituciones. Los PE están compuestos por personas que forman parte del entorno de la organización y así como influyen, también son influenciados. De ese modo, en el caso de la comunicación externa, se evidenció que desde la teoría se pueden encontrar sistematizaciones, como la ofrecida por Muriel y Rota (1980) quienes, de acuerdo al nivel de relación que mantienen los públicos externos con la institución, los clasifican en generales y específicos.

Según estos autores, los públicos externos generales se hacen presentes a través de la opinión pública y desde los determinados públicos de una organización, es decir de los medios de comunicación colectiva que conectan con la colectividad. Los específicos, son aquellos que se encuentran relacionados directamente con la institución y su clasificación se establece a partir de los motivos de contacto de estos con la empresa. Las autoras separan en cinco tipos: clientes, proveedores, localidad, otras instituciones públicas y los medios de comunicación (Muriel y Rota, 1980).

La necesidad de comunicar, de transmitir hacia el exterior, debe realizarse de manera efectiva y sobre todo planificada. Hernández (2002), destaca algunos aspectos para elaborar un plan de comunicación, entre los que constan: los objetivos del plan, establecer la política, análisis de la situación actual; establecer: misión, visión y valores; estrategias; cronograma de actividades; presupuesto; ejecución; control y monitoreo. Asimismo, Hodge, Anthony y Lawrence (2003) consideran que no es posible establecer una única y correcta forma de estructurar las organizaciones, pues es algo que depende de su propia realidad, de cada contexto, del ambiente en el cual se desarrolla la actividad, así como de los objetivos, metas y de la cultura de cada club.

Por otro lado, los canales de comunicación que las organizaciones suelen utilizar para comunicarse con sus públicos pueden ser clasificados en: canales mediatizados y canales directos, siendo los primeros los que requieren algún tipo de tecnología, utilizando algún vehículo

físico externo. Estos se dividen en: canales impresos y electrónicos. Ejemplo de los impresos, serían: los boletines de prensa, periódicos, revistas, carteleras, etc. Por su parte, los electrónicos se dividen en: canales de gran alcance y los que se dirigen de persona a persona, dentro de los de gran alcance están: televisión, radio, Internet, y los dirigidos de persona a persona, sirven para comunicarse con personas o sistemas sociales y tienen la posibilidad de retroalimentación más rápida.

Los canales electrónicos de gran alcance llegan a una gran parte de la población y en la actualidad. Las nuevas tecnologías de comunicación e información han invadido nuestra vida diaria, han borrado las fronteras y conectan inmediatamente a la mayoría de las sociedades del mundo, permitiendo una interacción casi inmediata. Estos medios son una representación cultural de la época en que vivimos, son un producto humano que va a permanecer y a los cuales debemos adaptarnos de una manera racional, crítica y objetiva. Dentro de este tipo de canales están: las páginas web y las redes sociales (Leoni, 2009).

Así, los canales directos son los que no requieren ninguna clase de tecnología, existiendo un contacto directo entre el emisor y el receptor. Algunos de los principales medios directos con que puede contar la institución son: entrevistas, conferencias, juntas, reuniones y cualquier tipo de comunicación cara a cara.

Por lo tanto, la comunicación con los públicos internos y externos se sugiere sea de manera coordinada. La comunicación con los socios y aficionados debe darse a través de la elaboración de las herramientas que permitan mantenerlos informados, con noticias actualizadas y rápidas, permitiendo también obtener una retroalimentación, por medio de sugerencias en beneficio del club (Gómez y Opazo, 2007).

De acuerdo con Véliz (2014) la comunicación contribuye de manera estratégica en los procesos organizacionales, es decir, la manera de relacionar la participación, integración y coordinación de los funcionarios. En la percepción de Laguna y Mesa (2010) la estrategia constituye el camino para lograr el éxito, ayuda a las organizaciones a superar los constantes desafíos y consideran que cuando la comunicación fluye de manera apropiada es porque fueron utilizados correctamente los principios.

La construcción de las estrategias surge a partir de la comunicación, otorgando nuevas alternativas de

interacción social, de los procesos de comunicación con los públicos internos y externos, con la finalidad de que todas las decisiones de la organización estén desarrolladas de una manera totalmente estratégica, existiendo una interacción entre lo que se planifica, lo que se comunica y la manera como es interpretado por los públicos (Arcila, 2014).

Una planificación estratégica de comunicación se debe iniciar por identificar los públicos de interés para la organización, eso va a depender de la cultura corporativa, los objetivos organizacionales y comunicacionales; luego definir las estrategias, elaborar el tipo de mensajes y los canales de comunicación a utilizar, imaginar la reacción de los públicos al mensaje y así lograr el impacto deseado en el área de comunicación (Córdoba, 2011).

La comunicación estratégica en las organizaciones, de acuerdo con Da Costa (2005) tiene un obstáculo al ser vinculada con los sistemas de gestión, pues si no tienen una cultura preparada para una administración estratégica pueden dejar de lado la comunicación de sus prioridades.

Scheinsohn (2004) considera que la comunicación estratégica agrupa las actitudes, aptitudes y conocimientos que son aplicados por los funcionarios de las organizaciones. El autor considera que, ese proceso selecciona los discursos que deben estar integrados entre la organización y los públicos. La comunicación estratégica en las organizaciones representa una táctica gerencial indispensable dentro de las empresas, promoviendo y fortaleciendo el desempeño laboral, habilidades comunicacionales, garantizando la efectividad y eficiencia de los mensajes que se transmiten (Paz, Paz, & Kadi, 2017).

Generalmente, las organizaciones que han triunfado son las que han enfocado de mejor manera su estrategia, aplicando una lógica diferente, la innovación. Abriendo un espacio nuevo y desconocido en el mercado (Mauborgne, 2013). De ese modo, la estrategia describe en teoría cómo se va a alcanzar un objetivo, ofreciendo líneas directrices y direccionamientos para el programa global. Según Wilcox, Cameron y Xifra (2006), se puede destacar una estrategia general, o bien el programa puede tener diversas estrategias, en función de los objetivos y los públicos seleccionados.

## Metodología

Para esta investigación, el diseño muestral utilizado fue no probabilístico por conveniencia. Y fue así que, por su localización geográfica, por las facilidades de accesibilidad y financieras para la colecta de los datos fueron escogidos los dos clubes del centro del país ecuatoriano que se encuentren en similares condiciones ya que en la época de la colecta de los datos (2014), los dos equipos se encontraban en la serie A del campeonato ecuatoriano de fútbol: el centro Deportivo Olmedo (CDO) y el Mushuc Runa Sporting Club (MRSC).

## Caracterización de los Clubes en estudio

El CDO, el club más antiguo del Ecuador, fundado el 11 de noviembre de 1919. Durante estos casi cien años de permanencia en el fútbol ecuatoriano se ha convertido en la identidad de los riobambeños. En 1994, regresó a la serie A, desde ahí se empoderó en el «Ciclón» para seis años después, coronarse por primera vez campeón del fútbol ecuatoriano en el año 2000, aunque actualmente se encuentra en la serie B del campeonato ecuatoriano de fútbol.

Por su parte, MRSC se fundó en el año 2002, participando primero en ligas barriales de las parroquias Juan Benigno Vela y Pilahuín, en la provincia de Tungurahua. Cinco años tuvieron que pasar para que el gerente del club, Luis Alfonso Chango, y un grupo de 130 socios, formen el equipo de fútbol profesional, participando en el torneo de tercera categoría, logrando el año siguiente (2008), el ascenso a la segunda división, del campeonato organizado por la Asociación de Fútbol de Tungurahua.

En el año 2011, en el tercer intento, el equipo ascendió a la serie B. Su mayor éxito lo consiguieron en el año 2013, cuando ascendieron a la serie A, acompañando al club Olmedo, en calidad de vice campeones. Actualmente, también se encuentra en la serie B del campeonato ecuatoriano de fútbol. Fueron escogidos esos dos equipos de fútbol por la accesibilidad para la colecta de los datos, así como la historia y trayectoria antigua y reciente en el fútbol ecuatoriano.

## Población y muestra

Para fines de esta investigación, la población fue dividida en dos partes: la población total de públicos internos y

la población de públicos externos, siendo el total de la población de públicos internos 95 personas, de los dos clubes en estudio, como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1. Población públicos internos de los Clubes en estudio para la colecta de datos.

Centro Deportivo Olmedo:		Club Deportivo Mushuc Runa:	
Detalle	Cantidad	Detalle	Cantidad
Cuerpo técnico	8	Cuerpo técnico	6
Jugadores	28	Jugadores	27
Personal administrativo	9	Personal administrativo	8
Trabajadores	5	Trabajadores	4
<b>Total:</b>	<b>50</b>	<b>Total:</b>	<b>45</b>

Fuente: elaboración propia.

Cabe resaltar que dado el tamaño de la población correspondiente al público interno (funcionarios) de los dos clubes en estudio, se optó por trabajar con el 100% de esa población. Y solo en el caso de la población de los

públicos externos fue necesario determinar el tamaño de la muestra, tomando en cuenta el número total de la población de públicos externos (ver Tabla 2).

Tabla 2. Determinación de la muestra de los públicos externos de los clubes en estudio.

Socios y periodismo deportivo		
Detalle	Cantidad	Porcentaje
Socios Centro Deportivo Olmedo	1233	84%
Socios Mushuc Runa Sporting Club	150	10%
Círculo de Periodistas Deportivos de Chimborazo	56	4%
Asociación de Periodistas Deportivos de Tungurahua	35	2%
<b>Total Público Externo:</b>	<b>1474</b>	<b>100%</b>
<b>Muestra Públicos Externos:</b>	<b>305</b>	

Fuente: elaboración propia.

De ese modo, la manera como fue determinada la muestra de 305 encuestas a los públicos externos fue a través de la fórmula de muestreo de poblaciones finitas, donde: N es el total de la población;  $Z_a$  es el valor de la distribución corresponde a 1.96; p (0,05) es la proporción esperada; q es 1-p (1-0,05) es 0,95 y d es el nivel de confianza en este caso (95%).

$$n = \frac{N * Z_a^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_a^2 * p * q} \quad (1)$$

### Técnica y colecta de datos

Para llevar a cabo este trabajo se utilizaron datos primarios y la técnica escogida para la colecta de los datos fue la encuesta, con la finalidad de analizar la manera como son utilizadas las estrategias, acciones y herramientas comunicativas en los clubes en estudio. Las encuestas fueron realizadas a mediados de la temporada 2014 del campeonato ecuatoriano de fútbol de la serie A. Se realizaron dos encuestas diferentes, una dirigida a los públicos internos y la otra a los externos, la primera encuesta al público interno que laboraba en los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club, incluía jugadores, cuerpo técnico, personal administrativo y trabajadores.

Tabla 3. Información al interior del club

Alternativas:	Frecuencia:	%
Correo Electrónico	6	6%
Intranet	14	15%
Cartelera	15	16%
Equipo de trabajo	57	60%
Medios de Comunicación	3	3%
Total	95	100

Fuente: elaboración propia.

Se evidencia que la comunicación ocurre, mayoritariamente, de manera lateral, pues la misma fluye entre los miembros del mismo grupo de trabajo, al mismo nivel. Utilizando instrumentos de comunicación verbales, correos electrónicos, de alguna manera un tanto más informal, estando en este grupo los equipos de trabajo y los correos electrónicos. Así la cartelera, el intranet y los medios de comunicación constituirían en este caso una información descendente, ya que el fluye de arriba abajo.

Esa encuesta fue elaborada sobre cuatro aspectos básicos de la comunicación interna: información (normas de acuerdo a objetivos establecidos); difusión (captar, persuadir y convencer a la gente); formación y socialización (fomentar la cultura organizacional a través de distintas actividades como: capacitaciones, celebraciones y acciones de recreación); y, participación (promoviendo colaboración del equipo de trabajo).

La encuesta dirigida a los públicos externos fue realizada a los socios de los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club; a los periodistas agremiados al Círculo de Periodistas Deportivos de Chimborazo y a la Asociación de Periodistas Deportivos de Tungurahua.

### Resultados y Discusión

#### *La comunicación en los clubes deportivos: el caso del Centro Deportivo Olmedo y el Mushuc Runa Sporting Club*

Para comprender como es la comunicación al interior de los equipos de fútbol del centro del país, se preguntó a los públicos internos de estas organizaciones la manera como son informados sobre las acciones de su club, como se puede apreciar en la Tabla 3.

Con relación a la pregunta sobre el clima de apertura y confianza al interior del club, fue evidenciado que la mayoría (59%) de los encuestados, respondieron que no existe un clima de apertura y confianza al interior del club y el 41% dice lo contrario, notando que los públicos internos de los clubes deportivos del centro del país ecuatoriano, sienten falta de un mejor clima de relacionamiento entre los directivos y el personal.

A continuación, fue consultado si son tomadas en cuenta

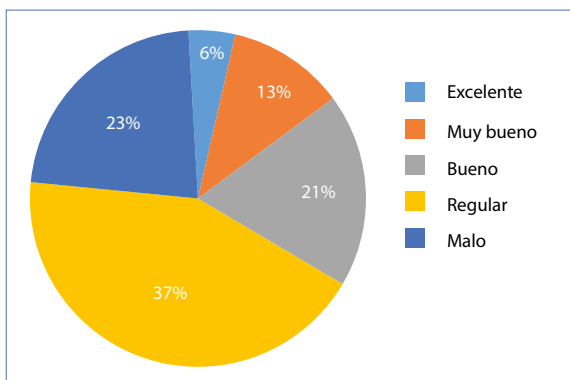
las ideas y sugerencias de los públicos internos de la organización por parte de los directivos de los clubes, el 43% de los entrevistados al interior del respectivo club, afirman que son bienvenidas las opiniones, ideas y sugerencias, mientras que el 57% manifiesta lo contrario. Evidenciándose que necesita ser trabajada la retroalimentación de ideas y sugerencias de los públicos internos, eso con el propósito de continuamente mejorar.

En ese sentido, Emery y Trist (1965) y Katz y Kahn (1987) consideran que la comunicación interna en las organizaciones, debería contar con la retroalimentación entre los diferentes actores; solo así se podrá controlar y evaluar las acciones que están siendo realizadas, así como la importancia que las nuevas ideas tienen con la intención de mejorar los aspectos dentro de esas organizaciones.

Con relación a la capacitación, fue posible identificar que el 61% de los encuestados manifiestan que son aplicadas estrategias de capacitación para mejorar el desempeño del talento humano en los Clubes Deportivos de Fútbol del Centro del país y el 39% sostiene lo contrario. Resaltando ese resultado, ya que representa el intento de los clubes deportivos en aplicar estrategias y mantener capacitados a sus públicos internos.

En la interrogante sobre la evaluación de los canales de comunicación utilizados por el club deportivo al cual pertenecen los encuestados, el 60% sostiene que los canales de comunicación interno de la institución están entre regulares y malos, contra, el 40% que sí cumplen con las expectativas estando entre bueno, muy bueno y excelente. Infiriéndose que, según la percepción de los públicos internos de cada club en estudio, deben mejorar los canales de comunicación utilizados para informar, como presentada en la Figura 2.

Figura 2. Evaluación canales internos de comunicación



Fuente: elaboración propia.

A continuación, son presentadas las percepciones de los públicos externos, de acuerdo con Sánchez (2009) antiguamente, los clubes de fútbol se relacionaban principalmente, con los medios de comunicación, ya que ellos transmitían su identidad corporativa y su gestión empresarial. Así, actualmente, con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, vienen tomando mayor protagonismo los socios, aficionados, directivos, y otras instituciones públicas y privadas para cumplir también con esa función.

De esa manera, los públicos externos que fueron escogidos en esta investigación fueron los socios de los clubes de la región central del país y los periodistas deportivos, para de esta manera conocer el nivel de satisfacción sobre la información proveniente de las organizaciones en estudio. El 92% de los encuestados afirman que conocen sobre la existencia de una página web de los clubes de la serie A de la región central del país y el 8% manifiesta que no conocen o que no tienen.

Las tecnologías de la información invadieron el espacio de la comunicación, modificando la relación entre las organizaciones y los públicos. Antiguamente, el poder era ejercido por los grandes medios de comunicación, siendo realizado casi exclusivamente por ellos; ahora esa información se encuentra disponible, accesible y puede ser comunicada también por los públicos, eso es posible a través de las redes sociales (Terra, 2011).

Infiriendo que, aunque los clubes dispongan de una página web, los encuestados aseguran que la información disponible en dichos portales no es suficiente en un 90% y sólo 10% consideran que la información es suficiente. Evidenciándose que, las organizaciones deportivas deben realizar la actualización de las informaciones que se encuentran disponibles en dichos portales web, pues solo así se va a lograr tener informados a los públicos externos de las acciones del club.

En ese sentido, para García-Gómez (2001) deben ser presentadas de manera clara las ideas y los propios contenidos compartidos en las páginas web para cualquier tipo de organización. Inclusive para el autor, algunas veces son presentados un arte y diseño llamativos, restando importancia a la innovación y a los contenidos, acrecentando también, que deben ser actualizadas de manera frecuente las informaciones disponibles en esos portales, lo que incentivará que los públicos visiten las páginas web con cierta periodicidad, porque saben que ahí pueden obtener informaciones veraces y actualizadas

de lo que es de su interés.

Así, para De Amorim (2014), la comunicación digital constituye un potencial que no ha sido muy bien explotado por las organizaciones deportivas, sugiriendo que deben ser estudiados los públicos, con la finalidad de entender, que es lo que desean de informaciones y cuáles son los contenidos relevantes para ellos y así, mejorar de forma continua esa información. Acrecentando, que existe poco uso de los medios digitales, siendo que son la herramienta del presente y del futuro.

Otra manera, que todavía persiste para comunicar las informaciones a los públicos externos son los boletines de prensa, que son documentos enviados a los diferentes medios de comunicación, con el propósito de informar, comunicar e invitar a los diferentes eventos que son realizados dentro del club. Así, el 96% de encuestados sostiene que son enviados boletines informativos, sea de manera física o digital a los medios de comunicación, socios e hinchada, mientras que el 4% considera que no.

Aunque sean enviados boletines de prensa, la mayoría de los encuestados 83% consideran que no son claras las informaciones que contienen esos documentos enviados por los clubes analizados del centro del país y 17% consideran que son claros y precisos en las informaciones que contienen, resaltando nuevamente la importancia de la claridad de las informaciones que son comunicadas a los públicos.

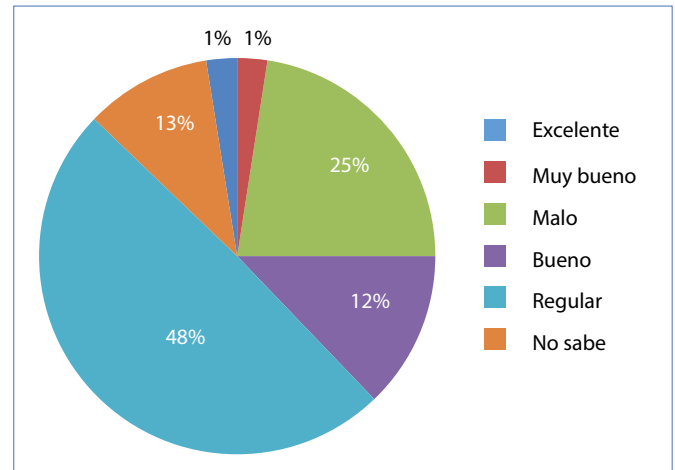
La pregunta que consultó sobre las convocatorias para Rueda de Prensa por parte de los clubes del centro del país analizados, muestran que el 90% de los encuestados respondieron que son convocados a ruedas de prensa por parte de los clubes y solo 10% que no. Resaltando la importancia de mantener un canal de comunicación efectivo entre los clubes deportivos y los medios de comunicación, pues ellos constituyen el nexo entre las organizaciones y los públicos externos.

Con relación al conocimiento de la existencia de un departamento o unidad de comunicación en los clubes, 87% de los encuestados manifiesta que los clubes cuentan con una unidad o departamento de comunicación y el 13% dice lo contrario.

Así, aunque exista un departamento de comunicación, el desempeño del personal que labora en ese departamento, para el 84% de los encuestados consideran que está entre regular y malo y el 16% lo evalúa entre bueno, muy bueno

y excelente, como evidenciada en la Figura 3.

Figura 3. Evaluación canales internos de comunicación



Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, Da Costa (2005) concluye que las organizaciones no siempre disponen de personal capacitado para la planificación estratégica y la comunicación, así como, generalmente, no son realizadas investigaciones que permitan identificar el interés de sus públicos ni tampoco tienen metodologías definidas para medir sus resultados de comunicación.

### Propuesta para la construcción de las estrategias de comunicación de los clubes deportivos: Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club

Con esta investigación fue posible evidenciar que la comunicación en las organizaciones deportivas, se viene desarrollando de manera simple y básica, identificando que los clubes analizados no contaban (a la fecha de la colecta de los datos) con estrategias comunicacionales, situación que ha obligado a realizar campañas aisladas, carentes de planificación.

Siendo necesario que las organizaciones socialicen: misión, visión y valores, para que el talento humano se empodere de fines y objetivos comunes; la difusión de las actividades debe ser clara y precisa, para evitar confusiones, buscando captar, persuadir y convencer a sus públicos. Así también las páginas web deben tener contenidos interesantes y actualizados, para vincularse de manera efectiva con sus públicos externos. Así, en este

artículo se utilizó para la construcción de las estrategias de comunicación para los clubes deportivos, el modelo basado en los elementos para la construcción de un plan de comunicación propuesto por Hernández (2002), representada en la Figura 4.



Fuente: Adaptado de Hernández (2002).

De esta manera se elaboró primero un diagnóstico de la situación actual del club, seguido de la elaboración de la misión y visión del club deportivo, los objetivos generales y específicos que se proponen alcanzar. De la misma manera es importante determinar cuál es la política de los clubes, las acciones o actividades planeadas para alcanzar los objetivos y metas, así como, el presupuesto con el que cuenta el club, la ejecución y evaluación del desarrollo de todo lo planificado.

### Diagnóstico de la situación actual de los clubes

En el modelo de gestión del Centro Deportivo Olmedo, no se ha ponderado la necesidad de tener una comunicación profesional. Por lo tanto, no existe una unidad, dirección o departamento de comunicación institucional, que planifique, ejecute y evalúe las estrategias para posicionar tanto en los públicos internos, como externos la marca institucional. Como acciones aisladas se han generado medios como un portal web y cuentas en redes sociales Facebook y Twitter, cuyos contenidos necesitan mayor trabajo periodístico. Los medios de comunicación social validan vocerías que no siempre responden a las políticas de sus dirigentes. Gestando así un mensaje confuso que muchas veces se malinterpreta. Si bien existe una identidad en la ciudad de Riobamba, a nivel nacional el club no la ha construido ni ha fidelizado públicos.

En cambio, el equipo Mushuc Runa sí tiene un relacionista público, aunque la entidad carece de un plan de comunicación, funcionando con estrategias digitales como: página web y redes sociales.

En ese sentido, como resultado del diagnóstico de los clubes en estudio, fueron definidas las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) institucional de los equipos en estudio (Tabla 4).

Tabla 4. FODA Institucional Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club.

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empoderamiento de la hinchada</li> <li>• Representatividad de ciudad y del sector indígena</li> <li>• La vocería que generan los equipos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear nuevas hinchadas</li> <li>• Expectativa de la región</li> <li>• Establecer alianzas que mejoren los canales de comunicación</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de cultura organizacional</li> <li>• La forma de relacionarse con sus hinchadas y demás públicos externos</li> <li>• Una marca débil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de otros equipos en el territorio nacional</li> <li>• Poca cobertura periodística de medios nacionales</li> <li>• Ausencia de hinchas en el estadio</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Misión: consolidar los procesos y canales de comunicación de los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa para mejorar los contenidos que se emiten a socios, hinchadas, periodismo y aficionados en general.

Visión: al finalizar el 2020, Olmedo y Mushuc Runa serán en la región central del país, el referente de imagen deportiva donde se hace posible lo soñado y comenzará a reflejarse en el país.

Objetivo General: mejorar los contenidos informativos de los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club, como equipos profesionales, diversos, convergentes, utilizando estrategias y herramientas comunicacionales.

Objetivos Específicos: aplicar estrategias de comunicación de los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa Sporting Club; Difundir las actividades que cumplen los clubes a través de boletines de prensa elaborados de manera clara, precisa y concisa; Mejorar las interrelaciones con los periodistas deportivos del país; generar herramientas Web 2.0.

Para fines de esta investigación las herramientas de la Web 2.0 están relacionada con las estrategias de divulgación de los contenidos, sean: videos, audios, fotos, imágenes y links, para que sean utilizados en direccionar las acciones estratégicamente con la finalidad de tener una interacción con los públicos.

**Políticas:** El diálogo permanente de los dirigentes con los funcionarios, cuerpo técnico y deportistas de los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa; Establecer una política de puertas abiertas, con los periodistas, los medios y la hinchada, entregando información profesional que proyecte la imagen integral de la institución.

**Estrategias:** Fortalecer la Comunicación institucional, con profesionales experimentados que establezcan las estrategias y las acciones que permitan que los clubes Centro Deportivo Olmedo y Mushuc Runa, se consoliden en el imaginario colectivo; Difusión masiva y alternativa; enfocando el trabajo diario de los equipos Olmedo y Mushuc Runa, sus productos y servicios, mediante el uso de medios tradicionales y alternativos; Establecer nuevos diálogos y canales con los periodistas deportivos del país; Diseñar carteleras institucionales en las que se destaque la misión y la visión de los clubes (Tabla 5).

Tabla 5. Estrategias de Comunicación y actividades propuestas.

Estrategias	Actividades
Fortalecer la comunicación institucional	Estudio de factibilidad. Adecuaciones del espacio físico. Equipamientos. Selección y contratación del talento humano. Fortalecimiento del área de comunicación. Evaluación. Ajustes administrativos y técnicos.
Difusión masiva y alternativa	Estudio de mercado. Diseño gráfico. Vincularse a medios alternativos. Implementar comunicación web 2.0.
Nuevos diálogos y canales con los periodistas deportivos	Realizar y actualizar la cartografía de periodistas deportivos del país. Establecer canales de comunicación para entregar productos comunicacionales. Rueda de prensa.
Diseñar carteleras institucionales internas	Diseñar una cartelera en la que se abarquen temas institucionales y de interés destacándose misión, visión de los clubes.

Fuente: elaboración propia.

Después de la ejecución de las estrategias, se elaboró un presupuesto básico con los costos de las actividades programadas en un primer momento, pudiendo ser adaptado según la fecha de la ejecución, como presentada en la Tabla 6.

Tabla 6. Presupuesto individual (para cada club) de las actividades propuestas.

Actividad	Periodicidad	Cantidad	Costo
Estudio de factibilidad	Una vez	1	1000
Adecuaciones	Una vez	1	2000
Equipamiento	Una vez	1	3000
Contratación de talento humano	Mensual	1	12000
Implementación	Una vez	1	0
Evaluación	Una vez	1	0
Elaboración cartelera interna	Semanal	48	0
Diseño gráfico	Semanal	450	0
Vinculares a medios alternativos	Semanal	160	0
Realizar y organizar la cartografía	Semestral	2	0
Establecer canales de comunicación	Permanente	360	0
<b>TOTAL</b>			<b>18000</b>

Fuente: elaboración propia.

Para dar seguimiento, fue necesario establecer un calendario planificado de las actividades realizadas, de todo lo desarrollado; fue realizada la primera evaluación, para determinar si las acciones que fueron llevadas a cabo, tuvieron los resultados planificados, de no ser así, en esta etapa es posible tomar los correctivos necesarios, encaminando nuevamente hacia la consecución de los objetivos propuestos, como se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Evaluación de las actividades propuestas

ACTIVIDADES	INDICADORES		%
Carteleras internas	Elaborados	Vistos	50
	48	24	
Boletines de prensa	Elaborados	Publicados	20
	60	12	
Ruedas de prensa	Invitados	Asistentes	32
	25	8	
Páginas web	Visitas	lectura	10
	1000	100	
Redes sociales	Visitas	"Me gusta"	16,66
	240	40	

Fuente: elaboración propia.



Como queda evidenciado, después de la primera evaluación, fue necesario que los clubes tomen algunas medidas para mejorar los contenidos principalmente, de los boletines de prensa, con el propósito de que sea publicada una mayor cantidad de información referente a las organizaciones deportivas. Así también debían mejorar los canales de comunicación con los periodistas, para incentivar que asistan a las ruedas de prensa convocadas por los clubes, en mayor número y así divulgar las novedades de los equipos, promocionar las páginas web y las redes sociales para conseguir más visitas de los aficionados.

### Consideraciones finales

La comunicación en el Centro Deportivo Olmedo ha sido realizada sin planificación, ya que, no existía (a la fecha de la colecta de los datos) una unidad, dirección o departamento específico, de comunicación institucional, que planifique, ejecute y evalúe las estrategias para posicionar tanto en los públicos internos como externos la marca institucional.

En dicho club, se vienen realizando acciones aisladas, generando medios como un portal web y cuentas en redes sociales Facebook y Twitter, cuyos contenidos se evidencian con una necesidad de mayor trabajo periodístico. Los medios de comunicación social validan vocerías que no siempre responden a las políticas de sus dirigentes. En ese sentido, puede ser generado un mensaje un tanto confuso y muchas veces hasta malinterpretado por los públicos.

Por su parte, la comunicación del equipo Mushuc Runa Sporting Club, a pesar de contar con un relacionista público, quien ejecuta y dirige las acciones de comunicación, la entidad carece de un plan de comunicación, funcionando únicamente con estrategias digitales como: página web y redes sociales.

Una fortaleza con la que cuentan los dos equipos de fútbol profesional, es su sentido de identidad y pertenencia en la ciudad de Riobamba y Ambato, respectivamente, pero la realidad a nivel regional y nacional es muy diferente. Estos clubes no han construido ni han fidelizado públicos, constituyendo una oportunidad de expansión de su hinchada en el ámbito regional y nacional y, es ahí que radica la importancia de las estrategias de comunicación.

La propuesta del modelo teórico propuesto por Hernández

(2002) y que fue utilizado en la práctica en este artículo para la elaboración de las estrategias comunicacionales en los clubes deportivos, se presenta como un modelo que podría auxiliar en la construcción de cualquier tipo de estrategias, en cualquier organización, no solo en el ámbito deportivo. Este modelo permite identificar si los objetivos están siendo cumplidos o si necesitan ser replanteados con el propósito de mejorar la comunicación.

Una contribución en este trabajo es el debate generado a partir de la manera como viene desarrollándose, en la práctica, la comunicación en los clubes de pequeño tamaño del fútbol ecuatoriano y una limitación de este trabajo es que podrían haber sido analizados otros clubes de fútbol en el país, aunque ese tema por el momento no fue el foco de esta investigación.

Quedan así, abiertas las posibilidades para nuevas investigaciones en busca de la ampliación del conocimiento en el área de la comunicación y de las estrategias en las organizaciones, ya que nuevos estudios pueden acompañar las acciones de los dirigentes. Además sería importante que se analicen otros clubes del balompié ecuatoriano, trayendo a análisis, otros equipos internacionales, con características similares para así comparar las estrategias comunicacionales que están siendo desarrolladas por los clubes deportivos, tanto nacional como internacionalmente.

### Referencias bibliográficas

1. Arcila C. M. (2014). *Comunicación estratégica, y estrategias de comunicación para el desarrollo de las organizaciones* (tesis de pregrado). Universidad Católica de Pereira (Colombia). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10785/2367>.
2. Biagi, S. (2009). *Impacto de los medios de comunicación*. México: Cengage Learning.
3. Chiavenato, I (1996). *Administración de Recursos Humanos*. (3a ed.). México: Mc Graw Hill.
4. Córdoba, S. O. (2011). *La Comunicación en la gestión de la Responsabilidad Social Empresarial*. Correspondencias & análisis, (1), 137-156.
5. Da Costa B. W. (2005). A comunicação empresarial estratégica: definindo os contornos de um conceito. *Conexão-Comunicação e Cultura*, 4(7), 11-20.
6. De Amorim, R. R. (2014). Comportamento do

- Consumidor Esportivo no Ambiente Virtual: Um Estudo das Ações e Práticas de Mercado Brasileiro, Espanhol e Português. *Podium: Sport, Leisure and Tourism Review*, 3(2), 68-84. doi:10.5585/podium.v3i2.92
7. Emery, F., Trist, E. L. (1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, 18(1), 21-32. doi: <https://doi.org/10.1177/001872676501800103>
  8. Fernández, C. (1997). *La Comunicación en las Organizaciones*. México: Trillas.
  9. García, J. J. (1998). *La Comunicación Interna*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
  10. García-Gómez, J. C. (2001). Portales de internet: concepto, tipología básica y desarrollo. *El profesional de la información*, 10(7-8), 4-13.
  11. Gómez, S. y Opazo, M. (2007). *Características estructurales de un club de fútbol profesional de élite*. IESE Business School – Universidad de Navarra. Documento de Investigación No. 705. Barcelona - España.
  12. Hernández, A. J. (2002). Planificar la comunicación. *Revista Latina de Comunicación Social*, 5(48). Recuperado de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002/latina48marzo/4812ajhernandez.htm>
  13. Hodge, B. J., Anthony W. P. & Lawrence M. G. (2003). *Teoría de la organización: Un enfoque estratégico*. (6a ed.) Madrid: Pearson Prentice Hall.
  14. Judge, T., Robbins, S. P., y Sobral, F. (2009). *Comportamiento organizacional*. Estados Unidos: Pearson.
  15. Katz, D., & Khan, R. L. (1987). *Psicología Social das Organizações*. (3a ed.) São Paulo: Atlas.
  16. Bermúdez, F. A., Ramírez, I., y Mesa, A. (2010). *Estrategia de Comunicación para fortalecer la imagen organizacional de Copextel S.A. división territorial Las Tunas*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, (140).
  17. Leoni, H. S. L. (2009). Los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la Información y Comunicación: ¿Inocentes o Culpables?, En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero 2009. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccss/03/sl5.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/03/sl5.htm)
  18. Limeira, T. M. V. (2003). Administração das Comunicações de Marketing. En: Dias, S. R. (Org.). *Gestão de Marketing*. 1ed. São Paulo: Editora Saraiva, v. 1, p. 271-307.
  19. Manning, P. K (1992). *Organizational Communication*. Nueva York: Walterde Gruyter, Inc.
  20. Martínez, V. de, A., & Nosnik, A. (1988). *Comunicación organizacional práctica: manual gerencial*. México: Trillas.
  21. Mauborgne, R. (2013). *La Estrategia del Océano Azul*. Bogotá: Buena Semilla.
  22. Molina, V. (2010). *Imagen Corporativa*. (2a ed.) Quito: Hermo Grafic.
  23. Muriel, M. L. y Rota, G. (1980). *Comunicación institucional*. Quito: Editora Andina.
  24. Oliveira, D. A. D. (2018). *Marketing e meios digitais: uma plataforma geradora de oportunidades de negócio para organizações esportivas* (Monografía). Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/1614/1/OLIVEIRA.pdf>
  25. Paz, J., Paz, J., y El kadi, O. (2017). Comunicación estratégica en su visión gerencial, una herramienta para lograr la autotomía caudal. *Redhecs*, 1(2), 54-79.
  26. Pizzolante, I. (2004). *El poder de la comunicación estratégica*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
  27. Reis, A., Iacovelo, M., Almeida, L., & Costa Filho, B. (2016). Marketing de Relacionamento: Agregando Valor ao Negócio com Big Data. *Revista Brasileira de Marketing – ReMark*, 15(4), 512-523.
  28. Sánchez, F. O. (2009). La comunicación no convencional en los clubes de fútbol. *Pensar la Publicidad*. 3(1), 121-137.
  29. Scheinsohn, D. (2004). *Comunicación Estratégica, Management y Fundamento de Imagen corporativa*. Argentina: Ediciones Macchi.
  30. Terra, C. F. (2011). O que as organizações precisam fazer para serem bem vistas nas mídias sociais

sob a ótica da comunicação organizacional e das relações públicas. En V Congresso Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas Abrapcorp, São Paulo, Brasil.

31. Trelles, I. (2002). *Bases teórico-metodológicas para una propuesta de modelo de gestión de comunicación en organizaciones*. La Habana: Universidad de la Habana.
32. Véliz, F. (2014). *Comunicación Organizacional: Nuevas preguntas para nuevos desafíos*. Quito: Editorial Quipus, CIESPAL.
33. Wilcox, D. L., Cameron G. T., & Xifra, J. (2006). *Relaciones públicas: Estrategias y tácticas*. España: Editorial Pearson.
34. Xifra, J. (2003). *Teoría y Estructura de las Relaciones Públicas*. Madrid: Editorial Mc-Graw-Hill.

# EL GOBIERNO ABIERTO: ¿UNA "TERCERA GENERACIÓN" DE REFORMAS DEL ESTADO?

*THE OPEN GOVERNMENT: ¿A "THIRD GENERATION" OF STATE REFORMS?*

Carlos Miguel Rodrigues de Caires<sup>1</sup>  
Sayda Marlene Unkuch Saant<sup>2</sup>

## Resumen

En torno al concepto de gobierno abierto se ha suscitado un reciente pero muy amplio debate político y académico. Un eje que permite articular este entramado normativo y analítico es el de las reformas del Estado. En este trabajo se argumenta que en torno a la noción de gobierno abierto y, más apropiadamente, al menos en el mundo latino, a la de Estado abierto, se ha configurado un nuevo paradigma normativo, estratégico y operativo de reforma estatal que apunta a la conformación de una matriz socio-céntrica, basada en los principios de apertura, participación y colaboración.

## Palabras clave

Reforma del Estado, gobierno abierto, Estado abierto, transparencia, participación.

## Abstract

A recent but very broad political and academic debate has arisen around the concept of open government. The discussion about State reforms can articulate this normative and analytical framework. In this paper, it is argued that around the notion of open government and, more appropriately, at least in the Latin world, the notion of open State, has emerged a new normative, strategic and operative paradigm of State reform, oriented toward the conformation of a socio-centric matrix, based on the principles of openness, participation and collaboration.

## Keywords

State reform, open government, open state, transparency, participation.

---

<sup>1</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Departamento de Asuntos Públicos. Correo electrónico: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación del Ecuador - Coordinación Zonal 7. Correo electrónico: saydaunkuch@gmail.com.

## Introducción

La crisis del Estado ha revoloteado en la agenda política y académica al menos desde inicios del siglo XX (Cassese, 2003). Sin embargo, tras la publicación a mediados de la década de 1970 del conocido informe de la Comisión Trilateral sobre las crisis de «governabilidad» de las democracias (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), el debate sobre el carácter problemático del Estado adquirió una centralidad inédita. Desde entonces, han sido concebidas e implementadas varias «generaciones» u «oleadas» de reformas estatales, guiadas por marcos normativos, categorías conceptuales y lógicas de intervención heterogéneas.

El denominado «gobierno abierto» (open government, en inglés) ha irrumpido como la propuesta más reciente de transformación de la gobernanza de los asuntos públicos. Su rápido ascenso se ha beneficiado de su aparente «adecuación» a las necesidades y oportunidades del contexto actual, marcado por una triple crisis de legitimidad, confianza y eficacia de los sistemas político-administrativos. Sin embargo, en parte por su propia novedad y en parte por su superposición con otros conceptos y nociones, la de gobierno abierto sigue siendo una categoría difusa, de contenidos disputados, fronteras borrosas e implicaciones imprecisas.

A partir de los interrogantes ¿constituye el gobierno abierto una propuesta de reforma del Estado?; y si es así, ¿es posible considerarlo el paradigma ordenador de una «tercera» ola de reformas estatales? Se argumenta que en torno a esta categoría –y más apropiadamente, al menos en el mundo latino, a la de Estado abierto- se configura el marco normativo, estratégico y operativo de una «tercera generación» de reformas, distinguible por sus principios, métodos y técnicas de las propuestas precedentes.

El documento está organizado en cinco secciones. Las primeras tres partes contienen una revisión teórica acotada y parcial de los tres principales ejes conceptuales identificados: Estado, reforma del Estado y gobierno abierto. En la cuarta sección se plantean los alcances e implicaciones del gobierno abierto como proyecto de reforma estatal, justificando el uso de la noción, aún más reciente, de Estado abierto. Finalmente, en la última parte se vierten algunas reflexiones sobre los dilemas y desafíos

abiertos por este paradigma emergente.

## El Estado como institución: dominación, poder y autonomía

El Estado no puede ser comprendido en tanto problema teórico, sin remitirse previamente a nociones más generales que lo configuran y le dan sentido. El poder constituye la esencia de lo político, de modo que «si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder» (Bobbio, 2006, p. 103).

Para Weber, la dominación, en tanto caso especial de poder, está determinada por relaciones «autoritativas» de mando y obediencia. La relación entre dominación y gobierno es estrecha: toda dominación funciona en forma de gobierno y todo gobierno funda su eficacia en algún grado de dominación (Weber, 2004, p. 696). El Estado no es más que una forma histórica de dominación; el modo de dominación propio de la modernidad.

La realidad material y la realidad semántica del Estado emergieron casi simultáneamente, producto de «una evolución lenta y de un proceso continuo que ha tendido a superar las divisiones profundas» (Jellinek, 2004, p. 314), propias de la premodernidad europea, entre, por un lado, el rey y el pueblo, y, por el otro, el poder temporal y el poder espiritual. En una etapa marcada por la profunda inestabilidad institucional del poder, la voz italiana *Stato*<sup>3</sup> emergió en el siglo XV para designar de manera general a las diversas formas de poder político que poblaban entonces el panorama europeo. Con ella fue posible integrar en un solo término la dimensión poblacional, a la que se referían los vocablos antiguos griego (*polis*) y romano (*civitas*), y la dimensión territorial, dominante en la época medieval (Jellinek, 2004, p. 153; Bobbio, 2006, p. 87).

Desde la perspectiva weberiana, el Estado moderno asegura su superior eficacia y legitimidad por el recurso a dos técnicas racionales: la burocracia profesional y el derecho positivo. La superioridad del Estado frente a otros modos de dominación político-territorial deriva de su organización técnico-racional, pero su carácter distintivo

<sup>3</sup> Posterior y lentamente transmitida a los idiomas francés y alemán durante los siglos XVI y XVII (Jellinek, 2004: 156).

no se asocia a su dimensión administrativa –finalmente, los partidos, las empresas y las iglesias han atravesado el mismo proceso de burocratización- sino a su dimensión política. En ese sentido, el Estado aparece como «aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (Weber, 2004, p. 1056).

Si bien dominante, la perspectiva weberiana no logró crear una síntesis satisfactoria entre las dimensiones funcional e institucional del Estado, es decir, entre lo que el Estado hace y lo que parece (Mann, 2007, p. 57). Otras concepciones intentan precisamente recuperar el doble carácter de la dominación estatal, identificando al Estado, por un lado, como el principal mecanismo de articulación de las relaciones sociales y, por el otro, como un conjunto de instancias y dispositivos desagregados, que no suelen operar siempre –o casi nunca- de un modo coherente (O'Donnell, 1978; Oszlak y O'Donnell, 1995; Benz, 2010).

Este asunto remite a la cuestión de la inserción del Estado en el sistema social, una discusión que gira en torno al problema de las relaciones Estado-sociedad y al consecuente grado de autonomía que se le reconoce al poder estatal. Como precisa Bobbio (2006), la reflexión sobre el vínculo entre Estado y sociedad ha experimentado un viraje histórico. Mientras la filosofía política antigua, con su característica fusión entre las esferas social y política, asumía a la polis como el todo y a los grupos sociales como partes, el pensamiento moderno ha supuesto a la sociedad como el campo general de las relaciones societales y al Estado como el componente coactivo de dichas relaciones.

Frente a la tendencia, común a las teorías marxista, liberal y funcionalista, de reducir el Estado a una arena de lucha entre clases, grupos o estamentos sociales, carente por sí mismo de autonomía, Mann (2007) subraya la necesidad de diferenciar entre dos tipos de poder estatal. El denominado «poder despótico» se refiere a la capacidad de la élite estatal de emprender acciones compulsivas sin negociar institucionalmente con grupos organizados de la sociedad civil. Por el contrario, el «poder infraestructural» remite a «la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución lógicamente las decisiones políticas por todo el país» (Mann, 2007, p. 58).

Este poder infraestructural deriva del carácter peculiar del Estado como instancia territorial central: la sociedad civil necesita funcionalmente la regulación territorial

centralizada de algunas de sus actividades, por lo que se ve obligada a ceder recursos de poder a la élite estatal, recursos que no puede recuperar debido a su diferente base socio-espacial (ni territorializada ni centralizada) (Mann, 2007, p. 75). De este modo, el Estado se asegura autonomía y cierto margen de discrecionalidad en su toma de posición.

Una noción semejante proviene de la literatura sobre el desarrollo. Evans (1996) define la «autonomía enraizada» como la capacidad del Estado para combinar el aislamiento -asociado a la autonomía y coherencia propias de las burocracias weberianas- con el enraizamiento, manifestado en el establecimiento de vínculos externos que permiten a los decisores estatales evaluar, controlar y modelar las reacciones de los actores no-estatales frente a las políticas públicas (Evans, 1996, p. 557). Esta síntesis sería característica de los Estados desarrollistas, aquellos que, a partir de «la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos», han generado capacidades para impulsar y dirigir con éxito cambios estructurales (Evans, 1996, p. 530).

La autonomía y el enraizamiento son aspectos problemáticos de las relaciones institucionales entre el Estado y la sociedad. La definición de los contenidos y límites de estas relaciones constituye, precisamente, el punto neurálgico de las reformas estatales. Se trata de un asunto crítico en tanto conlleva replantear las reglas del juego social en términos funcionales, materiales y de poder, esto es, en los planos de la división social del trabajo, la distribución del excedente social y la correlación de fuerzas políticas (Oszlak, 1997, p. 7).

La revalorización de la cuestión socio-estatal, producida al calor del ciclo de crisis, reforma y consolidación abierto en la década de 1980, ha animado el ascenso de las perspectivas neoinstitucionalistas. Para Benz (2010, p. 137), el Estado, en tanto macro-institución, está definido por seis atributos o principios institucionales. Los tres primeros, el territorio, la nación y el poder, constituyen las normas diferenciales, que fijan los límites del Estado y le dan su forma externa, y los tres últimos, la constitución, la democracia y la burocracia, son normas estructurales en tanto determinan su forma interna (Benz, 2010, pp. 144-145).

Las transformaciones que han sacudido al Estado en las últimas tres décadas han impactado de manera diferenciada cada uno de estos atributos. Fenómenos

como la desterritorialización de la política, el deterioro de la inclusividad nacional, el desplazamiento de las tareas estatales, la pérdida de centralidad normativa del régimen constitucional, la emergencia de nuevas y contradictorias manifestaciones democráticas, y la aplicación de nuevas técnicas «gerenciales» o posburocráticas de administración, estarían dando forma a un cambio estructural de «diferenciación de la estatalidad» (Benz, 2010, p. 455), que, sin embargo, «no supone la decadencia del Estado muchas veces pronosticada» (Benz, 2010, p. 468).

Estas transformaciones no derivan solo de presiones externas, ajenas al control estatal, sino que muchas de ellas han emergido del ejercicio de la autonomía del Estado, es decir, de la intención reformista deliberada. Bajo el influjo de combinaciones particulares de presiones externas e iniciativas internas, las llamadas «reformas» del Estado no han seguido un patrón único o universal, sino que se han configurado en un campo de disputas entre perspectivas normativas, programas estratégicos e instrumentos técnicos diversos y heterogéneos.

## La reforma del Estado: el Estado como problema

La reforma del Estado se volvió un tema destacado de la agenda internacional durante la década de 1980. Sendas crisis afectaron, casi simultáneamente, a los tres modelos estatales dominantes tras el fin de la Segunda Guerra Mundial: el Estado de bienestar europeo, el Estado desarrollista latinoamericano y el Estado soviético del campo socialista (Lora, 2007).

Si bien las modificaciones deliberadas del aparato administrativo estatal no son un fenómeno nuevo (Oszlak, 1999), el posicionamiento más reciente de la «reforma del Estado» puede leerse como una manifestación de la crisis del reformismo moderno en tanto paradigma de transformación social. Para Sousa Santos (2004, p. 50), el paradigma reformista configuró «el proceso a través del cual el movimiento obrero y sus aliados encauzaron su resistencia contra la reducción de la vida social a la ley del valor, a la lógica de la acumulación y a las reglas del mercado». En este reformismo, cuya expresión política más acabada es el Estado de bienestar, «la sociedad es la entidad problemática, el objeto de la reforma, y el Estado, la solución del problema, el sujeto de la reforma» (Sousa Santos, 2004, p. 49).

Al entrar en decadencia, la fórmula reformista fue rápidamente invertida: el Estado pasó a ser el problema y, por tanto, el objeto privilegiado de las reformas. En la medida en que, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, al Estado le fue asignada la responsabilidad monopólica de conducir el cambio estructural para el desarrollo, las fallas de los proyectos social-industrial-desarrollistas fue achacada al fracaso estatal y, bajo el influjo del pensamiento neoutilitarista, se impuso la imagen opuesta del Estado como obstáculo determinante de los procesos de transformación (Evans, 1996).

La crisis del Estado fue analizada en una triple dimensión: fiscal, del modo de intervención y del tipo de administración (Bresser Pereira, 1998). Bajo este diagnóstico, se identificaron dos grandes ámbitos de intervención. Por un lado, la reforma del Estado fue definida en términos de «un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos» (Fleury, 2000, p. 4). Su núcleo residiría en «la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado», afectando «la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales» (Oszlak, 1993, p. 7). En cambio, la reforma administrativa se concretaría en «intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública» (Oszlak, 1993, p. 7), particularmente los recursos humanos, los procesos, las tecnologías o el presupuesto. Mientras la reforma estatal apuntaría a la dimensión externa, la reforma de la administración pública sería necesariamente intraestatal.

La llamada «primera generación» de reformas, dominante en la década de los ochenta y el primer lustro de los noventa, estuvo imbuida por el pensamiento neorracionalista y la aspiración al Estado mínimo. Su supuesto de partida fue el del Estado «irreformable»; debido a su carácter esencialmente ineficaz y predatorio, su propensión inevitable a la captación de rentas, la única estrategia viable sería su reducción (Sousa Santos, 2004, p. 56). Bajo un modelo mercantil unidimensional, estas reformas económicas operaron en tres dimensiones: la transformación del papel del Estado, por medio de medidas simultáneas de privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización; el achicamiento consecuente del aparato institucional; y la reducción concomitante de la planta de personal (Oszlak, 1993; Guimarães, 1997).

A pesar de su eficacia en el control de la inflación y el

saneamiento de las finanzas públicas, rápidamente resultaron evidentes las limitaciones y efectos contraproducentes de esta terapia de choque (Naím, 1994; Banco Mundial, 1997; Oszlak, 1999). En particular, el fortalecimiento institucional irrumpió como un postulado central (hasta entonces obviado) de los enfoques neoinstitucionalistas, dominantes en la «segunda generación de reformas». Aun así, el reconocimiento de las variables institucionales no dio pie a consensos normativos, estratégicos u operativos.

Por un lado, desde una postura neoinstitucionalista de la elección racional, se abogó por una «reinención» empresarial del Estado en función de alinear los incentivos a los que se ven expuestos tanto sus operadores internos (políticos, directivos, rangos burocráticos medios e inferiores) como sus «grupos de interés» (contribuyentes, ciudadanos, usuarios). El énfasis estuvo colocado en el fortalecimiento de las capacidades estatales para «asegurar que los mercados prosperen», lo que implicaría dotar al Estado de un rol catalizador, promotor y orientador de las interacciones entre los agentes mercantiles (Naím, 1994; Banco Mundial, 1997). A nivel administrativo, este programa se materializó en la agenda neogerencialista de la Nueva Gestión Pública, enfocada en abrir las agencias públicas a la competencia e introducir técnicas y métodos propios del management privado.

Por el otro lado, desde una postura más sociológica, se articuló una apuesta por una «reinención» democrática, orientada a reforzar las interdependencias solidarias entre el Estado y la sociedad civil (Sousa Santos, 2004). El objetivo sería romper el monopolio del poder a través de mecanismos de participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa (Fleury, 2000, p. 14). Bajo nociones como «esfera pública no estatal» (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y «matriz sociopolítica» (Garretón y Espinoza, 1993) se abogó por restituir al Estado sus capacidades directivas como agente de unidad, integración y redistribución, bajo una dirección y gestión pública participativa, transparente y responsable.

El dispositivo más conocido de esta concepción ha sido el presupuesto participativo, diseñado como mecanismo de democratización del aparato estatal. Sin embargo, más allá de acciones aisladas, introducidas en las periferias de la institucionalidad pública, estas nociones no han logrado articularse en un modelo integral de reforma del Estado (Sousa Santos, 2004). En ese sentido, vale preguntar ¿puede el gobierno abierto ser el paradigma articulador de estas ideas reformistas?; ¿pueden convertirse estos

planteamientos en una «tercera», alternativa, agenda de reforma estatal?

## El gobierno abierto: una vieja idea (recientemente) redescubierta

El gobierno abierto es un concepto polémico y debatido (Yu y Robinson, 2012; Peschard, 2013). Las diferencias sobre sus contenidos y límites se derivan de una multiplicidad de factores. En primer lugar, su uso ha proliferado muy recientemente, sin que haya transcurrido tiempo suficiente para consolidar sus alcances y sentidos. En segundo lugar, en torno a la noción se ha suscitado un amplio debate que ha concitado el interés de disciplinas académicas e instancias institucionales guiadas por lógicas divergentes. En tercer lugar, este debate no solo ha reunido intereses disímiles, sino que ha estado cruzado por la combinación –muchas veces confusa– de perspectivas normativo-prescriptivas y analítico-descriptivas. Finalmente, y consecuencia de todo lo anterior, el concepto se ha superpuesto, solapándose y entrando en tensión, con otras nociones mejor establecidas en la acción e investigación sobre régimen político, Estado, gobierno y gestión pública.

La idea seminal de gobierno abierto está asociada al pensamiento ilustrado del siglo XVIII, de raíz democrático-liberal. En efecto, la democracia se considera una condición necesaria del gobierno abierto (Manchado, 2010, p. 108). La primera norma moderna que acudió a esta categoría fue aprobada en Suecia en el siglo XVIII con el fin de garantizar la libertad de prensa (Pomed Sánchez, 2017, p. 169). Un antecedente más cercano es el amplio debate suscitado a mediados del siglo XX en Estados Unidos con motivo de la discusión y aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ramírez-Alujas, 2010, p. 112), una norma tipo que, desde entonces, ha sido aprobada en más de 100 países (Oszlak, 2012, p. 9).

A pesar de su relevancia histórica, estos procesos configuran antecedentes lejanos y parciales. En los hechos, el gobierno abierto se ha convertido en tema central de la agenda pública internacional a partir de dos eventos muy recientes: la aprobación por parte del presidente estadounidense, Barack Obama, en enero de 2009, de un memorando sobre transparencia y «gobierno abierto», al que sucedieron luego otros decretos ejecutivos (Ramírez-Alujas, 2013-2014); y la creación, en 2011, de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Open Government



Partnership) (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016), iniciativa de ocho países que, a mayo de 2018, reúne a 76.

Por otro lado, el gobierno abierto se ha convertido en asunto de interés de disciplinas diversas como la ciencia política, la administración pública, la sociología y los estudios sobre tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Oszlak (2017, p. 214) identifica tres grandes corrientes que convergen en torno al concepto. Desde la corriente politológico-administrativa, el gobierno abierto es abordado como un problema institucional, de reforma del Estado y fortalecimiento de la gestión pública. En la corriente sociológica la discusión se ha enfocado en los desafíos de la organización social, las demandas de reconocimiento de derechos -sobre todo de acceso a la información- y las condiciones de movilización de la participación ciudadana. Finalmente, la corriente tecnológica asocia el gobierno abierto a los procesos de innovación digital, los proyectos de software libre y las aplicaciones de datos abiertos.

En una perspectiva delimitada solo a la ciencia política, Villoria Mendieta (2012, p. 6) identifica la convergencia de cuatro proyectos que reivindican la noción de gobierno abierto. Estos marcos articulan distintas creencias sobre el rol del Estado y la sociedad y se organizan en torno a diferentes ideales de gobernanza: 1. El gobierno regulador, promotor del bienestar; 2. El gobierno transparente que rinde cuentas; 3. El gobierno participativo y promotor del civismo; y 4. El gobierno eficiente, colaborador y productor de conocimiento. La equidad, la transparencia, la corresponsabilidad cívica y la cooperación figuran como valores ordenadores en cada una de estas entradas.

La producción reciente sobre gobierno abierto, sin embargo, no ha sido exclusivamente académica. La categoría ha sido apropiada por diversas agencias internacionales, instancias gubernamentales y organismos independientes, guiando las políticas y estrategias reformistas en contextos muy diversos. Muchas de estas iniciativas no han derivado de concepciones explícitas o sistemáticas y han tendido a posicionar visiones normativas, las cuales, si bien han sido útiles para legitimar las acciones gubernamentales, han sesgado la discusión. El hecho de que la noción reemergiera en la discusión pública a partir de un memorando del presidente de los Estados Unidos es, sin duda, revelador. En ese sentido, se acumulan los cuestionamientos a esta «versión oficial» del gobierno abierto, tachada de superficial, imprecisa y reduccionista (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas,

2014, p. 64).

Esta convergencia de inquietudes académicas e intereses políticos ha fracturado la discusión en dos grandes posturas (Cejudo, 2015). Desde una posición escéptica, se considera que el gobierno abierto no es más que una etiqueta de moda que tendrá una vida efímera y no producirá efectos relevantes en la vida política o el ejercicio gubernamental. En cambio, desde una posición entusiasta, se lo defiende como un principio novedoso capaz de penetrar las prácticas reales en función de mejorar la calidad de las políticas, incrementar la eficiencia de los servicios y ampliar la participación y la rendición de cuentas. La tensión abierta entre las distintas caracterizaciones -como etiqueta, principio o práctica- estaría expresándose en la formulación e implementación de las propias políticas.

Producto de estas imprecisiones, la primera tarea a la que se aboca la gran mayoría de trabajos sobre gobierno abierto, sean documentos oficiales o académicos, es la de proveer una definición del término. Para Cruz-Rubio (2015, p. 47), las distintas definiciones pueden agruparse en dos conjuntos. Un primer grupo de definiciones, de carácter sustantivo, destaca los principios y fundamentos del gobierno abierto, generalmente articulados en torno a la idea de un nuevo paradigma relacional o modo de gobernanza alternativo. El segundo grupo reúne definiciones instrumentales, en las que el gobierno abierto aparece como medio, estrategia o modo de acción gubernamental.

En correspondencia parcial con la fractura normativa previamente mencionada, la discusión ha estado cruzada por la tensión entre, por un lado, perspectivas más ambiciosas que conciben al gobierno abierto como un paradigma de reforma del Estado, expresión de un principio nuevo y alternativo de ordenación de las relaciones Estado-sociedad, y, por el otro, perspectivas más modestas que vinculan el gobierno abierto a la reforma de la administración pública a través de la incorporación de instrumentos, herramientas y técnicas facilitadas por los avances de las TIC.

Mientras el primer enfoque apunta al gobierno abierto como paradigma de organización estatal (fin), el segundo lo asume como modelo de organización administrativa (medio). Mientras el primero se articula en torno a un conjunto de principios democráticos que incluye la transparencia, la rendición de cuentas, la participación,

el control democrático, el empoderamiento y la cooperación, el segundo se limita a una concepción restringida de la transparencia como disponibilidad de información pública, presentada idealmente en formato abierto, accesible, comprensible y reutilizable.

Mientras esta segunda concepción predominó en los significados asignados a la «apertura» como transparencia, dominantes en las normas y discursos oficiales hasta inicios del siglo XXI (Filgueiras, 2011), la primera ha emergido de la revitalización de la discusión sobre gobierno abierto producida en los años recientes. Este debate ha estado orientado por la necesidad de responder al doble desafío implicado por la crisis de legitimidad del sistema político-administrativo (Brugué, 2013) y la crisis paradigmática de las ciencias políticas y administrativas (Ramírez-Alujas, 2010). Más que al gobierno abierto a secas, estas concepciones podrían redirigirse, respectivamente, al Estado abierto y a la administración pública abierta, siendo esta segunda condición necesaria del primero.

El propio (Cruz-Rubio, 2015) intenta conciliar estas dos perspectivas al ofrecer una definición del gobierno abierto en la que reúne las dimensiones sustancial e instrumental. Para este autor, se trata de

Una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes. (Cruz-Rubio, 2015, p. 51)

### **El gobierno (Estado) abierto como paradigma de reforma del Estado: una «tercera generación» en ciernes**

El Estado moderno, en tanto estructura de dominación,

es por concepto una entidad cerrada y opaca. Se caracteriza por la concentración de los medios materiales y administrativos y el secreto de sus actividades: la primera lo libera de la dependencia frente a agentes externos, el segundo lo protege de los controles exteriores. La burocracia apela a incrementar la superioridad de su conocimiento mediante el secreto. Como aclara el propio Weber (2004, p. 744) «el gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica». La apertura, la transparencia y el control democrático son así, lógicamente, principios posburocráticos.

Del mismo modo, el régimen democrático moderno se funda en la separación entre gobernantes y gobernados, entre Estado y sociedad. El vínculo construido entre ambas esferas está limitado al mecanismo electoral; la ciudadanía solo interviene en el proceso político en condición de votante, quedando excluida de los procesos de transformación de la voluntad colectiva en normas jurídicas y programas administrativos, terreno exclusivo de los representantes políticos y los burócratas profesionales. La participación y colaboración, en ese sentido, solo se comprenden bajo una lógica posrepresentativa.

Como revelan sus valores, el gobierno abierto se orienta a transformar el Estado y replantear sus relaciones con la sociedad. Su ideal es la «reinención» democrática del Estado. Al respecto, es posible concebirlo como una propuesta de reforma del Estado, una «tercera generación» de reformas, que emerge del «empaquetamiento» de los principios, programas e instrumentos de la apertura (transparencia y rendición de cuentas), la participación y la colaboración. Estos tres ejes, surgidos en distintos momentos, ordenados en distintos planos e impulsados por distintos movimientos, adquieren su sentido como vectores de la reforma estatal bajo el paraguas conceptual del gobierno abierto y, más precisamente, al menos en el mundo latino, del Estado abierto.

El alcance transformador de esta propuesta se constata en diversas definiciones planteadas en la literatura. Brugué (2013, p. 13) lo define como «una forma de gobernar» capaz de recuperar la legitimidad del sistema político-administrativo mediante la revitalización del valor de lo público y la reivindicación de los intereses colectivos. En una perspectiva igualmente ambiciosa, Calderón identifica el gobierno abierto como aquel que:

Entabla una conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración (...) y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. (Calderón, 2012, p. 27)

En clave politológica, se subraya que el gobierno abierto es transversal a la democracia como modo de ordenación del acceso, ejercicio y control del poder. Se trata de «un elemento fundamental de cualquier gobierno en el cual haya acceso al poder en clave democrática, ejercicio de poder con calidad democrática, ciudadanos involucrados y un control del poder desde los ciudadanos» (Cejudo, 2015, p. 98). El gobierno abierto solo tiene sentido en un sistema democrático, operando como catalizador de la profundización de dichas lógicas (Manchado, 2010, p. 108). Desde el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se ha plasmado una definición claramente normativa, de acuerdo con la cual el gobierno abierto se materializa en:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (CLAD, 2016, p. 5).

Dos autores latinoamericanos claves en la literatura sobre gobierno abierto, Álvaro Ramírez-Alujas y Oscar Oszlak, han desarrollado un amplio debate sobre las implicaciones del concepto en términos de reforma del Estado, su relación con otras nociones y enfoques, y su impacto en términos de políticas. Para Ramírez-Alujas (2012, p. 15; 2013-2014, p. 202), el gobierno abierto constituye una «filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI»; una «doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos» (Ramírez-Alujas, 2010, p. 110).

El gobierno abierto implicaría «un renovado paradigma de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y

colaboración de diversos actores para la co-producción de valor público» (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014, p. 1). Estas expresiones sustantivas -filosofía, doctrina y paradigma- dan cuenta del alcance y profundidad que se le ha dado al concepto en la región.

Bajo criterios similares, Oszlak (2012, p. 3) define el gobierno abierto como «una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados». En términos concretos, entraña «una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (...) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos» (Oszlak, 2014, p. 3).

En la concepción de este autor, el gobierno abierto parte de tres supuestos implícitos muy ambiciosos. En primer lugar, se asume que la tecnología es capaz de producir una comunicación e interacción de doble vía gobierno-ciudadano. En segundo lugar, se concibe a los responsables del gobierno como dispuesto a abrir canales de diálogo para aprovechar la contribución social en las funciones de decisión, producción y control de la gestión pública. En tercer lugar, se supone que los ciudadanos tienen la capacidad e interés de aprovechar esa apertura para involucrarse en tanto co-decisores, co-productores y co-controladores de los asuntos públicos (Oszlak, 2012, p. 3).

La postura de Oszlak es en cierto sentido la más ambiciosa de las rastreadas en la literatura y la más coherente con la idea de gobierno abierto como reforma del Estado. A este respecto, despeja los vínculos entre gobierno abierto y otras nociones similares, muchas veces asimiladas, como gobierno electrónico (e-gov, en inglés) o datos abiertos (open data). Mientras el gobierno electrónico se limita a la dimensión instrumental-tecnológica, es decir, a la reforma administrativa, destinada a la mejora de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, los datos abiertos solo constituyen un momento inicial, asociado al principio de transparencia. En cambio, el gobierno abierto se inserta en las dinámicas de poder y los valores del orden social en función de producir un cambio cultural (no solo tecnológico), concitando iniciativas que trascienden -incluyendo- la apertura de datos y abarcan la rendición de cuentas, la participación y la colaboración (Oszlak, 2014).

Frente a los sucesivos fracasos de los proyectos estado-

céntrico y mercado-céntrico, el gobierno abierto apuntaría a articular y ordenar una nueva matriz «socio-céntrica», en la cual el ciudadano se vuelve centro y protagonista de la gestión pública (Oszlak, 2012; Sánchez González, 2018).

La condición del gobierno abierto como proyecto de reforma estatal se revela no solo a nivel discursivo, sino que ha empezado a expresarse en las políticas y programas en ejecución. La AGA, instancia coordinadora de muchos esfuerzos en la materia, incorpora en su Declaración de Gobierno Abierto una perspectiva ambiciosa, orientada a la «prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado» (AGA, s.f.). Esta ambición se revela en los cinco grandes desafíos a los cuales deben adscribirse los distintos compromisos establecidos por los países: 1. Mejora de servicios públicos; 2. Aumento de la integridad pública; 3. Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia; 4. Construcción de comunidades más seguras; y 5. Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas (Peschard, 2013, p. 29-30).

En un estudio sobre los primeros planes de acción emitidos por 26 países<sup>4</sup> miembros de la AGA, Kaufman (2014) contabiliza un total de 709 medidas comprometidas, las cuales organiza de manera inductiva en siete grandes áreas (y 32 sub-áreas): 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía; 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información; 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega; 4. Proteger los derechos de los usuarios y funcionarios; 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública; 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal; y 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta (Kaufman, 2014, p. 72).

Dentro de estos grandes enunciados se incluyen acciones y medidas ubicadas en distintos planos (aspectos culturales, normativos, institucionales, organizativos, administrativos y técnicos), sectores de política (administración interna, social, económica, seguridad, etc.) y niveles (ministerios, institutos, agencias autónomas, dependencias administrativas). Paradójicamente, la mayor proporción de compromisos (29,5%) se vincula

a la creación y desarrollo de capacidades institucionales internas, lo que refleja la consciencia de la necesidad de formatear y fortalecer el aparato estatal en función de la apertura, la participación y la colaboración.

Este estudio agregado esconde, obviamente, variaciones entre las realidades nacionales. Peschard (2013) revela diferencias importantes en el diseño y contenido de los planes de acción de los ocho países<sup>5</sup> fundadores de la AGA. Por ejemplo, mientras en Brasil se desarrolló un proceso de consulta ampliamente participativo, coronado con la realización de la Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social, lo que aportó como resultado un plan centrado en aspectos de transparencia, control ciudadano, fortalecimiento de la sociedad civil y combate de la corrupción. En Estados Unidos se desarrolló un proceso más tecnocrático que condujo a un diseño centrado en la innovación tecnológica (Peschard, 2013).

Un aspecto problemático que ha emergido en los procesos de formulación e implantación de las políticas de gobierno abierto ha girado en torno a la propia limitación conceptual y empírica de la noción. Sobre todo en el mundo latino, ha sido subrayada la necesidad, tanto política como académica, de sustituir la categoría acotada de gobierno abierto por la más amplia y estructural de Estado abierto (Oszlak, 2017; Sánchez González, 2018).

El open government adquirió sus contornos semánticos en el mundo anglosajón, en donde el término hace referencia al modo de gobernar o «gobernanza» como proceso de dirección de la sociedad más que al ámbito institucional delimitado por el Poder Ejecutivo (Oszlak, 2013). En ese sentido, Oszlak (2017) plantea la categoría de «Estado abierto» como un concepto más apropiado, útil para abarcar el ámbito institucional al que apunta el programa reformista y dar cuenta del carácter multinivel (normativo, estratégico y operativo) de los cambios sugeridos. En su concepción, con Estado abierto se hace referencia a:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones

<sup>4</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Gran Bretaña, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Sudáfrica, Tanzania y Uruguay.

<sup>5</sup> EEUU, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica.

estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. (Oszlak, 2017, p. 212)

El éxito de la estrategia de gobierno abierto «está supeditado a que sus herramientas sean proyectadas a todos los órganos del Estado» (Montero, 2017, p. 80) y no se enclaustran en la rama ejecutiva, una dinámica de difusión que ya ha venido desplegándose en algunos países (Peschard, 2013). Cinco atributos distintivos caracterizarían al Estado abierto: 1. La implantación de la filosofía del gobierno abierto en toda la estructura estatal; 2. El refuerzo de los frenos, contrapesos y controles entre poderes del Estado; 3. El involucramiento de la ciudadanía en el diseño, producción, seguimiento, control y evaluación de las instituciones, políticas, programas y servicios públicos; 4. La implantación de las innovaciones tecnológicas; y 5. El fortalecimiento de la cooperación intra, inter y extrainstitucional (Oszlak, 2017, p. 227). Los valores de la apertura, la participación y la cooperación fijan los límites normativos del concepto; los confines institucionales del Estado, sus límites estratégicos; el desarrollo tecnológico, sus límites operativos.

En efecto, el Estado abierto implica, además de la adopción de un enfoque articulado a nivel normativo, estratégico y operativo, la extensión de esta filosofía a toda la institucionalidad pública. Expresión del avance en este sentido es la proliferación de categorías institucionales open, de entre las que vale la pena destacar tres: el parlamento abierto (Opening Parliament.org, 2012), la justicia abierta (Jiménez, 2014) y el municipio abierto (Hernández-Bonivento, Gandur y Najles, 2014).

La apertura parlamentaria implica «un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario» (Opening Parliament.org, 2012: i), en función de construir un nuevo patrón de representación (Sánchez González, 2018, p. 21). Este avance ha sido en alguna medida impulsado

por el éxito del gobierno abierto y, al igual que este, se ha articulado en torno a los principios de la transparencia, la participación, la colaboración y los datos abiertos.

La justicia abierta implica «la extensión de la filosofía y los principios del Gobierno Abierto (especialmente Transparencia, Participación y Colaboración) aplicados al ámbito de la justicia donde la innovación y, actualmente, las TIC son herramientas clave para estas iniciativas» (Jiménez, 2014, p. 19). El énfasis se ha colocado aquí en el acceso a la información judicial, el desarrollo de métodos alternativos de solución de conflictos y la extensión de la colaboración del sistema de justicia con la sociedad civil (Sánchez González, 2018, p. 22).

A pesar de estos avances, el desarrollo de las reformas en los tres poderes públicos clásicos ha marchado a tiempos y ritmos desiguales. Mientras que, hasta la fecha, la apertura en el Ejecutivo ha implicado el despliegue de las tres formas típicas de transparencia (activa, pasiva y colaborativa<sup>6</sup>), en el Legislativo las mejoras se han registrado en las modalidades activa y pasiva, y en el Judicial, solo limitadamente en la forma activa (Sánchez González, 2018, p. 25-26).

Finalmente, el municipio abierto se dirige a «aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales» (Hernández-Bonivento, Gandur y Najles, 2014, p. 14). Esta orientación se inscribe en la tendencia a la consolidación de los gobiernos municipales como escenarios de interacción social. En la práctica, en la región latinoamericana han proliferado las aproximaciones innovadoras a la gestión local, basadas en «nuevos mecanismos de integración social y nuevas plataformas de colaboración entre sectores», entre los que se incluyen proyectos de datos abiertos, presupuestos participativos, aplicaciones para la interacción electrónica y centros de innovación y co-creación de políticas (Hernández-Bonivento, Gandur y Najles, 2014, p. 21).

<sup>6</sup> Cerrillo (2012) identifica tres tipos de transparencia:

- La transparencia activa consiste en la activación de mecanismos mediante los cuales la administración difunde determinada información a los ciudadanos.
- La transparencia pasiva implica, en cambio, el derecho de los ciudadanos de solicitar acceso a archivos y registros administrativos.
- La transparencia colaborativa, finalmente, demanda la reutilización de la información del sector público por parte de actores no-estatales.

## Reflexiones finales

En este trabajo se argumenta que el gobierno abierto o, más apropiadamente, en el contexto latinoamericano, el aún más reciente Estado abierto, constituyen un paradigma de reforma del Estado. Esta «tercera generación» de reformas se funda en una matriz socio-céntrica, conformada en torno a los principios de apertura, participación y colaboración. En su acepción ambiciosa, implica cambios en al menos tres planos de la acción colectiva socioestatal:

- A nivel macro (normativo), demanda un cambio cultural, referido al desplazamiento del culto al secreto y al control de la información y el conocimiento como recursos de poder por una lógica abierta, participativa, colaborativa, reticular e innovadora.
- A nivel meso (estratégico), implica una reforma normativa e institucional profunda, orientada por reglas de juego que incentiven comportamientos participativos y colaborativos.
- A nivel micro (operativo), se requiere una transformación de las estructuras organizativas y un rediseño de los procesos de acuerdo con métodos, técnicas e instrumentos «abiertos» e innovadores, conectados a los avances tecnológicos.

En su implementación práctica, como ocurrió con las dos generaciones previas de reforma estatal, el proceso necesariamente debe transitar por dos grandes etapas. La primera, la etapa «fácil», en la que los esfuerzos tienden a concentrarse en el pilar de la apertura, referida a la transparencia informativa y en alguna medida a la rendición de cuentas. En cambio, la segunda, la etapa «difícil», implica avanzar sobre la apertura participativa y colaborativa de los procesos, instancias y mecanismos decisionales en función de la co-decisión, co-implementación y co-evaluación de las políticas, programas y proyectos. Mientras la primera fase se limita a obligar al Estado a exponer la acción pública, sus resultados y razones, la segunda conlleva romper el propio monopolio estatal sobre dicha acción pública.

Los avances realizados hasta la fecha son limitados, desiguales y tímidos. Existe el riesgo siempre latente de que el proyecto se «fetichice» y se delimite a una etiqueta vacía, sin implicaciones programáticas (Cejudó, 2015), o a una técnica aislada, puramente restringida al uso de las tecnologías (Kaufman, 2014). Dos grandes brechas se abren inevitablemente entre la promesa y la realización:

la primera, entre la utopía de un Estado totalmente transparente y abierto y el impacto real de las medidas comprometidas; la segunda, entre estos compromisos y su efectiva realización práctica (Oszlak, 2014, p. 51).

El balance no es, sin embargo, totalmente desalentador. Si bien el camino por recorrer es largo, las acciones en marcha apuntan en una dirección positiva. En algunos casos, el ingreso «por arriba» de la etiqueta, aun si como moda, está generando la proliferación de iniciativas y acciones concretas, capaces de incidir en las dinámicas socioestatales. En otros, la adopción «por abajo» de iniciativas específicas está produciendo un efecto de difusión hacia otros sectores, jurisdicciones y ámbitos, estimulando la progresiva configuración de un programa reformista.

Si bien, bajo la perspectiva ambiciosa aquí esbozada, una reforma del «Estado abierto» implica un despliegue horizontal y vertical en todo el aparato estatal, que impacta sobre los tres niveles de la acción pública, y estimula un avance integral sobre la apertura, la participación y la colaboración, no pueden menospreciarse los esfuerzos que, más o menos aisladamente, vienen desarrollándose en diversos reductos del sector público. La voluntad política, la presión social y la capacidad institucional deben alinearse para hacer avanzar esta agenda. Las limitaciones y fallas del viejo modelo son el principal estímulo en esta dirección.

## Referencias

1. AGA. (s.f.). *Alianza para el Gobierno Abierto*. (Documento de presentación). Recuperado de: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf)
2. Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington D.C.
3. Benz, A. (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
4. Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
5. Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517-550.

- doi: 10.2307/3467348
- 64452011000300004
6. Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (Coord.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 25-58). Buenos Aires: CLAD y Paidós.
  7. Brugué, Q. (2013). Regeneración democrática. Un marco para desarrollar el gobierno abierto. *Deliberación*, 3(22), 21-38.
  8. Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En G. Concha y A. Naser (Eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27-48). Santiago: CEPAL.
  9. Cassese, S. (2003). *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
  10. Cejudo, G. 2015. Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En Hofmann, A. (Ed.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 97-112). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM y ITAIP. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/8.pdf>
  11. CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá. Recuperado de: [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA\\_2016%20final\\_knawtdh9.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf)
  12. Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. Nueva York: New York University Press.
  13. Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359>
  14. Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562. doi: 10.2307/3467372
  15. Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, (84), 65-94. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
  16. Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado* (Documento elaborado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social). Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20-%20Reforma%20del%20estado.pdf>
  17. Garretón, M. A. y Espinoza, M. (1993). ¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno. *Perfiles Latinoamericanos*, 1, 133-170. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500106.pdf>
  18. Guimaraes, R. (1997). *¿El Leviatán en extinción? Notas sobre reforma del Estado en América Latina*. Serie ensayos, documento No. 97/42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL, Consejo Regional de Planificación. Santiago de Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7374/1/S978642\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7374/1/S978642_es.pdf)
  19. Hernández-Bonivento, J., Gandur, M. y Najles, J. (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. Washington D.C.: OEA.
  20. Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
  21. Jiménez, C. (2014). *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña. Recuperado de: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia\\_oberta\\_recerca\\_jimenez\\_spa.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf)
  22. Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto: análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción". En Oszlak, O. y Kaufman, E. (Eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* (pp. 59-206). Washington D.C.: IDRC y RedGealc-OEA
  23. Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En Lora, E. (Ed), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 1-64). Washington D.C.: BID y Banco Mundial.
  24. Manchado, A. (2010). Gobierno abierto. Una

- aproximación desde el Estado. En Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coords.), *Open Government: Gobierno abierto* (pp. 107-132). Buenos Aires: Capital Intelectual.
25. Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55-78). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
  26. Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 53-82). Santiago: CEPAL.
  27. Naím, M. (1994). Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy*, 5(4), 32-48. doi: 10.1353/jod.1994.0057
  28. O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157-1199. doi: 10.2307/3539655
  29. Opening Parliament.org. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Recuperado de: <http://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>
  30. Oszlak, O. (1993). La reforma del Estado: el día después. En Bodemer, K. (Ed.), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización* (pp. 45-83). Montevideo: FESUR.
  31. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, 9, 1-34. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040068.pdf>
  32. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 160, 81-100. Recuperado de: [http://nuso.org/media/articles/downloads/2754\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf)
  33. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.
  34. (2013). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo.
  35. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En Oszlak, O. y Kaufman, E. (Eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5-58). Washington D.C.: IDRC y RedGealc-OEA.
  36. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Naser, Á., Ramírez-Alujas, A., y Rosales, D. (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 209-230). Santiago: CEPAL.
  37. Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
  38. Peschard, J. (2013). “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”. En Hofman, A., Ramírez-Alujas, Á., y Bojórquez Pereznieta, J. (Coords.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 27-50). México D.F.: ITAIP y IFAI.
  39. Pomed Sánchez, L. A. (2017). Transparencia. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 9, 167-214. Recuperado de: [https://www.uniovi.edu/es/constitucional/fundamentos/noveno/pdfs/07\\_luispomed.pdf](https://www.uniovi.edu/es/constitucional/fundamentos/noveno/pdfs/07_luispomed.pdf)
  40. Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Reforma y Democracia*, 58, 61-100. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0075500.pdf>
  41. Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9, 94-133. Disponible en: [http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG9\\_6.pdf](http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG9_6.pdf)
  42. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, 12, 14-22. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
  43. (2013-2014). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201-216. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/>



article/view/2180/1116

44. Ramírez-Alujas, Á y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica del BID No. 629. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf>
45. (2016). *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica del BID No. 998. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
46. Sánchez González, J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 11-30.
47. Sousa Santos, B. de. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yala y ILDIS-FES.
48. Villoria Mendieta, M. (2012). *Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?* Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, Cartagena de Indias.
49. Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de cultura Económica.
50. Yu, H. y Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, 59(178), 178-208. Disponible en: <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>

# PERCEPCIÓN DE LOS QUITEÑOS FRENTE A LÍNEAS DE ESPERA. ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN

*PERCEPTION OF THE PEOPLE FROM QUITO IN FRONT OF WAITING LINES. ADMINISTRATION STUDIES*

Luis Alberto Dávila Toro <sup>1</sup>  
Jaime Gustavo Lastra Vélez <sup>2</sup>

## Resumen

Este artículo está orientado a conocer las preferencias y percepciones de los sistemas de cola de espera de los ciudadanos de Quito. La espera no es una experiencia agradable, y para disminuir sus efectos, es necesario incurrir en gastos que a menudo las empresas no están en capacidad de asumir. Al respecto, muchos autores creen que es posible disminuir la percepción de espera sin incurrir en mayores gastos. Conocer las percepciones de los quiteños al respecto, permitiría aplicar con mayor lógica cualquier tipo de modelo tendiente a mejorar el desempeño del modelo de filas de espera en una organización. Para el efecto se realizó una encuesta sobre la percepción de espera a los ciudadanos de Quito, estudiando aspectos como la apreciación de la espera o tipos de espera máximos.

## Palabras clave

Percepción, teoría de colas, organizaciones, quiteños, modelos.

## Abstract

This article is oriented to know the preferences and perceptions in queuing systems of the citizens of Quito. Waiting is not a pleasant experience, and to diminish its effects, it is necessary to incur expenses that companies are often unable to assume. In this regard, many authors believe that it is possible to decrease the perception of waiting without incurring higher expenses. Knowing the perceptions of the Quito people in this regard, would allow to apply with greater logic any type of model tending to improve the performance of the model of waiting lines in an organization. For this purpose, a survey was conducted on the perception of waiting for the citizens of Quito, studying aspects such as the appreciation of waiting or maximum waiting rates.

## Keywords

Perception, queuing theory, organizations, citizen of Quito, models.

---

<sup>1</sup> Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: luisa.davila@ute.edu.ec.

<sup>2</sup> Universidad Tecnológica Equinoccial. Correo electrónico: jaime.lastra@ute.edu.ec.

## Introducción

Para Render y Heizer (1996), la teoría de colas es una parte importante de la administración de operaciones. Las líneas de espera son una situación común en la vida cotidiana, tanto en el sector público como privado, que suelen involucrar transacciones tanto de bienes como de servicios (bancos, restaurantes de comida rápida, etc.) Las características de un sistema de líneas de espera son: las llegadas, la disciplina de la cola y la instalación del servicio.

Al respecto Krajewski y Ritzman (2002) indican que «una línea de espera es cuando uno o más clientes esperan por un servicio» (p.328). Los clientes pueden ser personas u objetos inanimados tales como máquinas que requieren mantenimiento, órdenes de venta aguardando a ser transportadas o artículos del inventario esperando a ser usadas. Una línea de espera se forma a causa de un desbalance temporal entre la demanda por el servicio y la capacidad del sistema para proveer el servicio.

Schroeder (1992) indica que «la situación de las líneas de espera también se denominan problemas de teoría de colas, esto se debe a la aceptación del término británico “queue” que quiere decir cola » (p. 422). La característica común de estos ejemplos aparentemente diversos es que existe un número de entidades físicas (las llegadas) que buscan recibir servicio de instalaciones limitadas (los servidores). «Como consecuencia, en ocasiones las llegadas deben esperar en una línea su turno de servicio». Muchas veces al llegar a un comercio muchas cajas se encuentran vacías inclusive en días de tráfico o demanda alta, hay que resaltar que el costo de un operador es fijo dado que la legislación actual en el Ecuador no permite la contratación por horas.

Render, Stair, y Hanna (2003) indican que la teoría de colas tiene sus inicios en el trabajo de un danés llamado A.K. Erlang, quien en 1909, experimentó con la demanda en el tráfico telefónico. Ocho años después publicó su investigación y al final de la segunda guerra mundial, su trabajo se extendió de problemas generales a aplicaciones de negocios más específicas. Sin embargo, en el Ecuador, análisis de este tipo son limitados y en muchos casos son privados y no son publicados.

Servicios de calidad demandan calidad en los servicios, entendiéndose que el tiempo que un cliente pasa frente a una cola de espera es tiempo que le resta a su ocio y

descanso, tiempo que se le resta al fortalecimiento de su unión familiar, a desarrollarse como persona o a su trabajo, etc.

Desde el punto de vista empresarial, Hayes y Dredge (1998) señalan que el servicio al cliente es sin duda un problema clave para los proveedores de negocios donde las buenas relaciones con los clientes pueden durar muchos años e implican cantidades significativas de dinero. El que un cliente compre en un negocio depende de factores como la confiabilidad, las garantías, la puntualidad, la flexibilidad de la entrega, la relación personal y la facilidad para realizar el pedido o pagar un determinado servicio.

Por otra parte, Robert (2014) manifiesta que uno de los aspectos que permite medir la calidad del servicio es el tiempo de espera de los clientes en un sistema. Al respecto, podemos decir que la teoría de colas es una rama de la investigación operativa cuyo objetivo es tratar de disminuir los costos producto de la formación de la cola de espera, las mismas que según Cao (2002) forman parte de la vida común de muchos de nosotros. Gibson (2016) afirma que las empresas que mejoraron la satisfacción de sus clientes, en el tiempo lograron duplicar su valor accionario, mientras que las que tenían calificaciones de servicio bajas perdieron más del 25% de su valor.

«El tiempo de espera necesario para atender a tus clientes es uno de los elementos que más influyen en su experiencia de compra, hasta el punto de que puede echar por tierra todos tus esfuerzos en la oferta de un producto o servicio de calidad contrastada y el establecimiento de unos procedimientos de atención al cliente correctos y adecuados a tu público». (Cashlogy, 2016, parr. 5). Las colas de espera generan malestar, ineficiencia, retraso y otros problemas, lo que origina un coste de económico y de tiempo, según Pazos, et. al. (2003) las colas se generan por un desequilibrio temporal entre la demanda del servicio (tasa de arribo) y la capacidad del sistema para suministrarlo. En la teoría de colas clásica, Artalejo (2002) indica que habitualmente, se supone que los usuarios que no consiguen servicio inmediato tras su petición, abandonan el sistema sin intentarlo de nuevo (sistema de pérdidas) o permanecen en cola de espera hasta que son atendidos.

De acuerdo con Cao (2002) los modelos de colas de espera están presentes en todas partes, en su banco cuando una persona va a depositar o cobrar su cheque, en el terminal

terrestre cuando se dirige a tomar el bus que lo lleve a su destino, los aviones tienen que esperar su turno para poder aterrizar, si se pretende renovar la cedula de identidad tendrá que hacer una cola; en resumen un modelo de cola de espera es aquel que tiene una secuencia de elementos (tales como las personas) que llegan a una instalación en busca de servicio, como se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 1. Estructura básica de un modelo de colas



Fuente: adaptado de Eppen et al. (2000).

Los objetivos de un modelo de colas de espera son:

- Identificar el nivel óptimo de capacidad del sistema que minimice el costo global del mismo.
- Evaluar el impacto que las posibles alternativas de modificación de la capacidad del sistema tendrían sobre el costo total del mismo.
- Establecer un balance equilibrado entre las consideraciones cuantitativas de costos y las cualitativas del servicio.
- Prestar atención al tiempo de permanencia en el sistema o en la cola de espera.

El objeto del presente estudio es acercarse a la perspectiva de los habitantes de una ciudad media sobre las filas de espera y su percepción sobre las mismas. Dicha ciudad media es Quito, que a 2017 bordea los 2.600.000 habitantes, con características sociológicas que la diferencian de poblaciones de otras urbes.

## Método

El tema es susceptible de análisis a partir de un modelo. Desde la psicología de la espera, es posible establecer los factores que aumenten o disminuyan la percepción de espera<sup>3</sup>. Pocas cosas son más frustrantes para un cliente como las colas de espera. Sin embargo, Bitran, Ferrer, y Rocha (2008), indican que, con una adecuada gestión de la percepción, una empresa puede reducir la valoración negativa de la espera e incrementar la satisfacción del cliente.

De igual manera Bronchal (2013), indica que desde el punto de vista del cliente, es un tema particularmente

sensible la percepción de la calidad en la atención. El tener un enfoque clientelar, es decir, tratar de disminuir el tiempo de espera real, es clave, aunque genere costos en la gestión. Mejorar la percepción de espera es un factor fundamental que afecta la forma en que el cliente valora retrospectivamente la experiencia. Así, una buena gestión de los tiempos en cada paso del proceso puede mejorar la experiencia global del cliente y reportar una ventaja competitiva a empresas de muchos sectores.

Respecto del tiempo de espera y percepción del cliente, se puede afirmar que siempre que exista más de un usuario de un recurso limitado, se puede formar una cola o línea de espera. De la Fuente y Pino Diez (2001), señalan que cuando la cola se compone de objetos inanimados (como materiales, componentes, impulsos eléctricos) que esperan algún tipo de procesamiento (por ejemplo una máquina), el problema es básicamente económico: ¿qué longitud debe tener la cola para minimizar los costos de mantener un inventario y/o aumentar una máquina adicional? Cuando la cola está formada por personas que esperan un servicio, el problema tiene muchos aspectos psicológicos además de los económicos, los mismos que a menudo son muy difíciles de cuantificar.

Los clientes recuerdan los aspectos más destacados de la experiencia. Así, probablemente no tendrán en cuenta la duración del servicio si se trata de un factor secundario. Por ejemplo, los clientes a quienes se entretiene con música o programas de televisión probablemente olvidarán el tiempo que se les ha hecho esperar. En este caso, según Bitran, Ferrer, & Rocha (2008), la duración del servicio, aunque sea larga, acaba siendo un factor neutral y no negativo.

En todo caso la percepción de espera del cliente podría ser mayor o menor de lo que realmente es, Bronchal (2013) señala que dependiendo de factores como tiempo disponible, clima, facilidades de parqueo etc. Si el tiempo de espera es corto pero el entorno genera impaciencia o ansiedad, los clientes podrían tener la sensación de que han esperado demasiado. Si, por el contrario, se los hace esperar mucho, pero el entorno es el apropiado, les parecerá que el tiempo ha sido relativamente corto.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017) indica que en el Distrito Metropolitano de Quito existen

<sup>3</sup> Se entiende como la percepción la función psíquica que permite al organismo, a través de los sentidos, recibir, elaborar e interpretar la información proveniente de su entorno.

con corte a fines del año 2017 un total de 1'911,966 personas, de las cuales el 51.70% son mujeres y el restante 48.30% son hombres. Es así como para el cálculo de nuestra muestra se trabajó con una varianza desconocida (0.50 x 0.50), un 4.68% de error y un coeficiente de confianza del 95.5% (2 desviaciones respecto de la media poblacional); dando como resultado una muestra de 456 personas de ambos sexos tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Sexo de los encuestados.

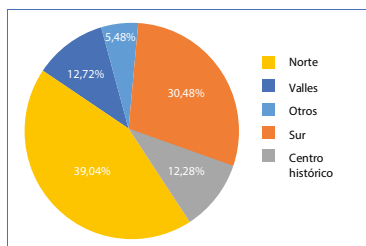
Sexo	Población	Muestra	Porcentaje	Porcentaje valido	Porcentaje acumulado
Femenino	988,486	237	52.0	52.0	52.0
Masculino	923,480	219	48,0	48,0	100,0
Total	1,911,966	456	100	100	

Fuente: elaboración propia

## Resultados

A fin de determinar los tiempos tolerables de espera de los quiteños se realizó una investigación de campo en noviembre de 2017, a fin de determinar: ¿qué piensan los ciudadanos de la capital al respecto? La encuesta se realizó en diferentes sectores de la ciudad de Quito, como se aprecia en la figura 2.

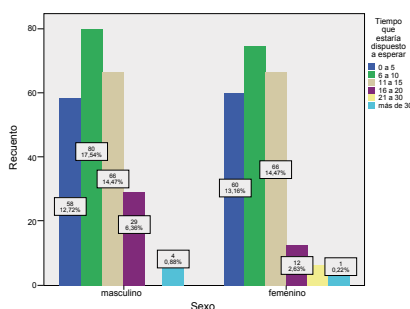
Figura 2. Sector donde viven encuestados



Fuente: elaboración propia.

Se preguntó a los encuestados: ¿cuál es tiempo tolerable de espera por rangos de tiempo en una cola?, las respuestas fueron las siguientes:

Figura 3. Tiempo de espera tolerable



Fuente: elaboración propia

Calculando el tiempo de espera promedio de los quiteños se observa que fue de 9 minutos con 5 segundos. Cuando un cliente espera un sistema más allá de este tiempo de espera tolerable se considera que el sistema está saturado. Esto quiere decir que los servidores se encuentran al tope de su capacidad, entendiéndose como personas que atienden en un determinado servicio. Al realizar el cruce del tiempo de espera por sexo de los encuestados se observan los siguientes datos, según lo explica la Tabla 2:

Tabla 2. Tiempo de espera tolerable por sexo.

Tiempo de espera	0 a 5 Min.	6 a 10 Min.	11 a 15 Min.	16 a 20 Min.	21 a 30 Min.	mas de 30 Min.	Total
Masculino	58	80	66	29	0	4	237
Femenino	60	74	66	12	6	1	219
total	118	154	132	41	6	5	456

Fuente: elaboración propia

Se observa que la predisposición de espera de las mujeres es menor que la de los hombres, así los hombres tienen una predisposición de espera promedio de 9 minutos con 21 segundos, mientras que las mujeres tienen una predisposición de espera promedio de 8 minutos 47 segundos.

Al realizar la prueba de hipótesis del chi cuadrado, la hipótesis de investigación se acepta en virtud de que dicho valor es mayor a 2.40, es decir, existen diferencias de percepción de espera entre hombres y mujeres. Cabe indicar que existen en la Tabla 2 un número de seis categorías, razón por la cual los grados de libertad son de  $k - 1$  que da como resultado 5. El p-value o significación asintótica es menor a 0.025 (0.05/2), razón por la cual se rechaza la hipótesis de independencia  $H_0$  de no relación entre las variables (según la Regla de decisión de Fisher), se acepta la hipótesis alternativa  $H_1$ , que indica que la relación entre las variables existe y es estadísticamente significativa y no se debe al azar.

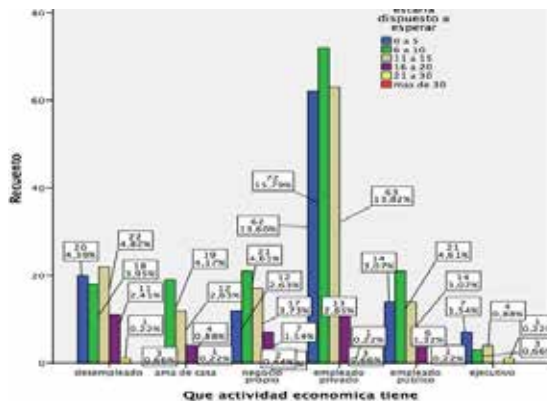
Tabla 3. Pruebas de chi-cuadrado

Cálculo	Valor	Grados de Libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	14.428 <sup>a</sup>	5	0.013
Razón de verosimilitudes	17.068	5	0.004
No. de casos válidos	456		

Fuente: elaboración propia

En igual sentido se ha realizado un cruce de tiempo de espera de acuerdo con la ocupación de las personas, a continuación, se muestra la siguiente información.

Figura 4. Tiempo de espera tolerable por ocupación.



Fuente: elaboración propia

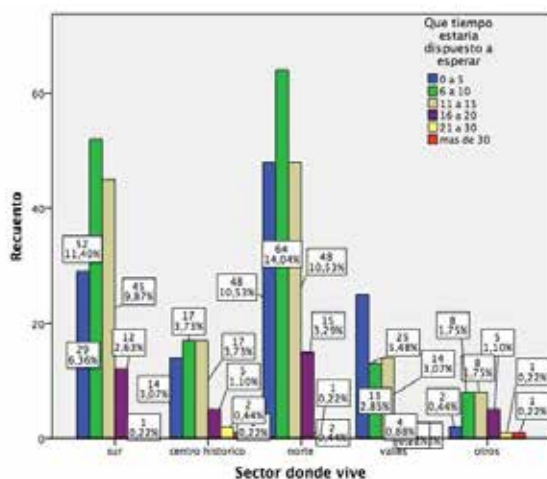
Al realizar la prueba de hipótesis del chi cuadrado la hipótesis de investigación se acepta en virtud de que dicho valor es mayor a 0.05, es decir no existe diferencia en la percepción de espera de acuerdo con las actividades económicas de los encuestados.

Tabla 4. Pruebas de chi-cuadrado Actividad Económica vs. Tiempo de espera.

Cálculo	Valor	Grados de libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Perason	31.730 <sup>5</sup>	25	0.166
Razón de verosimilitudes	34.351	25	0.101
Nº de casos válidos	456		

Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Tiempo de espera tolerable por sector que habitan.



Fuente: elaboración propia

Al igual que los otros casos se aplicó una prueba chi-cuadrado para saber la validez de los datos presentados.

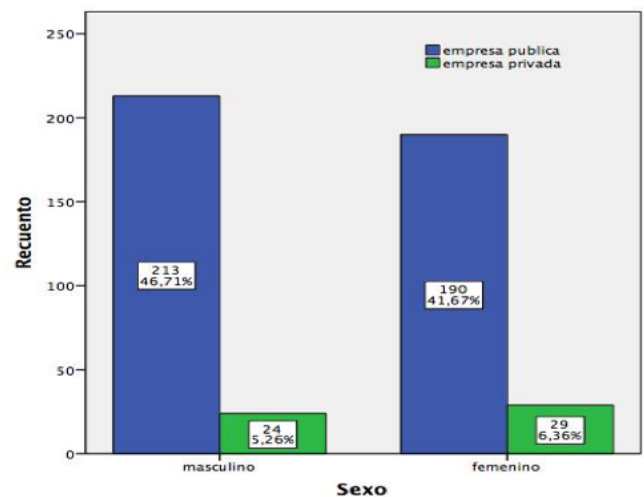
Tabla 5. Pruebas Chi cuadrado Tiempo de espera vs. Sector

Cálculo	Valor	Grados de libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Perason	31.730 <sup>5</sup>	25	0.166
Razón de verosimilitudes	34.351	25	0.101
Nº de casos válidos	456		

Fuente: elaboración propia

De las Tablas 4 y 5 se puede concluir que el p-value o significación asintótica es mayor a 0.025 (0.05/2) con valores de 0.166 y 0.105 respectivamente, razón por la cual se acepta la hipótesis de independencia H0 de no relación entre las variables-según la regla de decisión de Fisher-, se rechaza la hipótesis alternativa H1, que indica que la relación entre las variables existe y es estadísticamente significativa y no se debe al azar. Lo cual significa que no existe relación entre el sector en que viven los encuestados o su actividad económica con el tiempo que están dispuestos a esperar. También se preguntó: ¿dónde usted considera que las colas son más largas en el sector privado o en el sector público?, obteniéndose los siguientes resultados.

Figura 6. ¿Dónde considera usted que las filas de espera son más largas?<sup>7</sup>

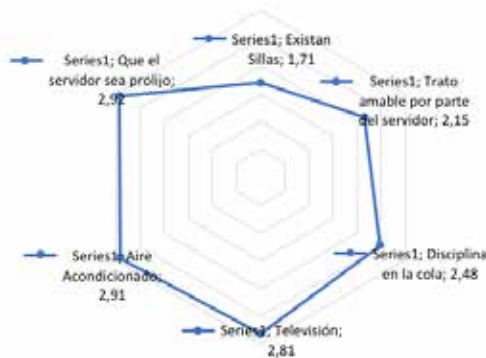


Fuente: elaboración propia

<sup>4</sup> 4 casillas (33.3%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 2.40  
<sup>5</sup> 16 casillas (44.4%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 0.16  
<sup>6</sup> 16 casillas (36.7%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 0.27  
<sup>7</sup> Escala Ordinal (5 más importante – 1 menos importante).

Se consultó los factores que a juicio de los encuestados disminuyen la percepción de espera, para el efecto se aplicó una escala ordinal y se procesaron los datos de acuerdo con la ponderación de los factores multiplicado por el valor máximo obteniéndose los siguientes resultados:

Figura 7. ¿Qué factores a su juicio ayudan a disminuir la percepción de espera?



Fuente: elaboración propia

El factor que más relevancia tiene por parte de los encuestados es que el servidor sea prolijo en su trabajo, seguido del aire acondicionado en días de calor o el uso de medios visuales que permitan esperar de una manera en que la percepción del tiempo no sea tan notoria. Es decir, a los clientes les enfada sobre manera que los dependientes no cumplan con su obligación de atender a los clientes. También en caso de que se generen colas en lugares cerrados o con mucho frío sería importante contar con un sistema adecuado que disminuya los efectos que se producen por el clima y que pueden incidir en el ánimo de los usuarios. Finalmente, un sistema de audio y video podría mejorar el ánimo de los clientes el momento de la generación de líneas de espera.

## Discusión y conclusiones

Existe evidencia de que el tiempo de espera en un sistema podría afectar la satisfacción clientelar y redundar en una disminución de sus clientes. Cuando un cliente espera un tiempo mayor a diez minutos se considera que el sistema se encuentra saturado. Independientemente del sector donde resida o de la actividad económica, la gente percibe que pierde tiempo al no ser atendido de una manera rápida por el sistema.

Para disminuir el tiempo de espera existen varias formas, siendo la más recomendable el aumento de servidores. El estudio indica que existe una menor predisposición

de espera por parte de los hombres frente a las mujeres; de 6 a 10 minutos un 17.54% frente a un 16.23% respectivamente. El aumento de servidores ocasiona a la empresa un incremento de gastos que debe ser comparado con la disminución de los costos de espera del cliente para equilibrar el modelo. Las personas encuestadas pertenecen a la población económicamente activa con un promedio de edad de 32 años, una mediana de 29 y una moda de 22 y una desviación estándar de 10 años.

Independientemente de su actividad, el 88% las personas están dispuestas a esperar hasta quince minutos, a partir de ese momento la satisfacción disminuye con un menor porcentaje, esto se corrobora con la prueba de hipótesis que originó como resultados valores  $p$  ( $p$ -value) altos, aceptando  $H_0$ . Cuando el cliente supera el límite de la paciencia existe una alta probabilidad de que abandone el sistema.

El tiempo de espera en un sistema podría afectar la satisfacción clientelar y redundar en una disminución de sus clientes. El coeficiente de verosimilitud y el chi-cuadrado son similares, en cualquiera de los cálculos realizados, dado que la muestra es un reflejo de la población.

Un sistema de colas de espera bien gestionado no debe representar para una empresa un costo, porque se podría compensar con un aumento de ingresos. Las empresas también pueden mejorar la percepción de espera del cliente. A menudo esta percepción es menos costosa que el aumento de servidores. Deben crearse veedurías ciudadanas o comités que generen una presión en la mejora en el servicio.

La forma más recomendable de disminuir la percepción de espera es tener servidores atentos y eficientes. Se proponen a futuro análisis por industrias dado que según Render y Heizer (1996), existen varios modelos de líneas de espera: llegadas que siguen una distribución de Poisson; llegadas que siguen una disciplina FIFO (PEPS) y llegadas con una fase de servicio única. Estos pueden variar dependiendo el tipo de industria inclusive dependiendo el tipo de negocio.

Katz, Larson, y Larson (1991) sugieren que para mejorar un sistema que no abastece a sus usuarios, se determine un tiempo de espera aceptable para los clientes. También se recomienda intentar desviar la atención de los clientes mientras esperan y mejorar las condiciones ambientales. Moderadores ambientales, bien elegidos, entretienen

a los clientes mientras esperan. Una buena decisión es informar a los usuarios que deben esperar, reducir la incertidumbre de la espera aumenta la sensación de control de los clientes y, por lo tanto, su grado de satisfacción.

Los mismos autores recomiendan que se mantenga a los empleados que no están atendiendo clientes fuera de la vista de estos. Se debe segmentar a los clientes y enseñar a los servidores a ser amables, también se puede educar o sugerir a los clientes a venir durante periodos de menos congestión. En resumen, se debe tener una perspectiva de largo plazo para deshacerse de las filas.

Independientemente de la cultura, la teoría de colas ha ayudado a resolver problemas que en un mundo globalizado necesitan soluciones rápidas. Actualmente con la inteligencia artificial y los datos que generan los vehículos, carreteras o semáforos se pueden planificar nuevas inversiones o predecir futuras congestiones que necesitan ser resueltas en función del tráfico de las ciudades. En EE.UU. el departamento de transporte ha aprobado la transferencia de datos que se generan de la temperatura de los vehículos a la red pública para controlar justamente líneas de espera en carreteras y ciudades.

## Referencias

1. Artalejo, F. (2002). Standard and retrial queueing system: A Comparative analysis. *Revista Matemática Complutense* 15(1), 101-129.
2. Cashlogy (2016). ¿Por qué es importante reducir el tiempo de espera de nuestros clientes? Recuperado de: <http://cashlogy.es/reducir-tiempo-espera-clientes/>
3. Bitran, G., Ferrer, J. C., y Rocha, P. (2008). Om Forum - Managing Customer Experiences: Perspectives on the Temporal Aspects of Service Encounters. *Manufacturing & Service Operation Management*, 10(1), 61-83.
4. Bronchal, J. M. (2013). Gestion de Colas de Espera: Cómo mejorar la percepción de mis clientes en las esperas. Obtenido de: <http://www.projectlinkr.com/blog/gesti-n-de-colas-de-espera-c-mo-mejorar-la-percepci-n-de-mis-clientes-en-las-esperas/>
5. Cao Abad, R. (2002). *Introducción a la Simulación y a la Teoría de Colas*. A Coruña: NETBIBLO.
6. De la Fuente, D., y Pino Diez, R. (2001). *Teoría de Líneas de Espera - Modelos de Colas*. Oviedo: Universidad de Oviedo Servicio de Publicaciones.
7. Eppen, G. D.; Weatherford, Larry R.; Schmidt, C. P.; Moore, Jeffrey H.; Gould, F. J. (2000). *Investigación de Operaciones en la Ciencia Administrativa*. México: Prentice Hall.
8. Gibson, P. (2016). *The World of Customer Service*. Arizona: South -Western CENGAGE - Learning.
9. Hayes, J., y Dredge, F. (1998). *Managing Customer Service*. London: Gower Publishing Limited.
10. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017). Ecuador en Cifras. Obtenido de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/tras-las-cifras-de-quito/>
11. Katz, K. L., Larson, R. C., y Larson, B. M. (1991). Prescription for Waiting-in Line Blues: Entertain, Enlighten and Engage. *Sloan Management review*,(winter), 32(2), 44-53.
12. Krajewski, L. J., y Ritzman, L. P. (2002). *Operations Management Strategy and Analysis (Sixth Edition ed.)*. New Jersey, United States: Pearson.
13. Pazos, J. J., Suárez, A., y Díaz, R. (2003). *Teoría de Colas y simulación de envetos discretos*. Madrid: Pearson.
14. Render, B., y Heizer, J. (1996). *Principios de Administración de Operaciones*. México: Pearson.
15. Render, B., Stair Jr., R. M., y Hanna, M. E. (2003). *Quantitative Analysis for Management*. New Jersey: Pearson.
16. Robert, L. (2014). *Customer Service Skills for Success*. New York: McGraw-Hill Higher Education.
17. Schroeder, R. G. (1992). *Administración de Operaciones Toma de decisiones en la función de operaciones*. México: McGraw-Hill.



### Objeto de la revista

Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, es una publicación académica semestral de acceso abierto, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Nacional de Chimborazo (Ecuador). Tiene como objetivo divulgar los resultados de investigaciones y trabajos académicos desarrollados en universidades y centros de investigación, nacionales e internacionales. La revista está dirigida a profesionales, académicos, investigadores, estudiantes, y demás interesados en las ciencias sociales y del comportamiento, especialmente aquellos relacionados en términos generales con la economía, la administración, y las ciencias jurídicas y del derecho.

### Enfoque y Alcance

Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, considera para su publicación artículos académicos inéditos y originales relacionados con aspectos políticos, económicos, jurídicos, administrativos, contables, y comunicacionales, presentados como contribuciones teóricas o aplicadas. La revista conferirá prelación a la publicación de trabajos cuyo objeto de estudio sean problemas ecuatorianos y latinoamericanos.

Los artículos recibidos por la revista son evaluados preliminarmente por el editor, considerando estándares de calidad académica y originalidad. Aquellos artículos que cumplan con este requerimiento son sometidos a la evaluación anónima de dos jurados nacionales o internacionales (método doble ciego). Los comentarios de los jurados serán conocidos por los autores. A juicio del editor, en la revista también podrán publicarse notas metodológicas, revisión de libros y breves comentarios sobre artículos publicados, junto con la respuesta del(los) autor(es) del artículo original.

La Revista ofrece sus artículos en formato libre (Open Access, OAJ); es decir que se puede acceder de forma gratuita a cualquier artículo publicado en la misma a través de la página web de la revista: <http://kairos.unach.edu.ec>

Para enviar comentarios a la revista, por favor dirijase al editor: PhD. Diego Enrique Pinilla-Rodríguez, a la dirección: Unidad de Publicaciones y Propiedad Intelectual. Universidad Nacional de Chimborazo. Campus "La Dolorosa" Avda. Eloy Alfaro y 10 de Agosto. Correo electrónico: [kairos@unach.edu.ec](mailto:kairos@unach.edu.ec); o al coordinador editorial, PhD. Gerardo Nieves, al correo electrónico: [gnieves@unach.edu.ec](mailto:gnieves@unach.edu.ec)

### Proceso de evaluación por pares

Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, es una revista académica de difusión nacional e internacional, que publica artículos producto de investigaciones relacionadas con aspectos económicos, administrativos, contables, jurídicos y comunicacionales.

Cada artículo recibido es sometido al juicio de evaluadores anónimos. La evaluación está a cargo de profesionales con amplia trayectoria académica y reconocimiento en cada uno de los temas evaluados. En este proceso se utilizan formatos con criterios pertinentes a las áreas de conocimiento. El comité editorial realiza el procedimiento de evaluación de los documentos recibidos, bajo la metodología de doble ciego. La evaluación se guía por los siguientes criterios:

- En cuanto a contenidos, por su relevancia, pertinencia, por sus aportes, por su profundidad, y rigor conceptual y metodológico.
- En lo referente al aspecto formal, por su estructuración, estilo y facilidad de lectura.

El proceso de evaluación y los criterios de éste, garantiza que los artículos publicados en la revista sean de excelente calidad.

## Frecuencia de publicación

La revista publica semestralmente un número, cubiertos bajo un volumen anual.

## Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público contribuye a un mayor intercambio de conocimiento global.

Esta revista científica no exige pagos por procesamiento de artículos o por la publicación, ni establece periodos de embargo a sus autores. Los contenidos están disponibles a texto completo y sin restricciones.

## Evaluación de los artículos y proceso editorial

En el momento de recibir un artículo, el equipo editorial evalúa si cumple con los requisitos básicos exigidos por la revista (Extensión del resumen y el documento normas de citación y presentación formal), así como su pertinencia (temas) y calidad (objetivo, marco teórico, metodología, conclusiones y bibliografía).

Los artículos que cumplan con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones serán recibidos para evaluación y puestos a consideración de los pares evaluadores. Los artículos que no se ajusten a estas normas serán declarados como no aprobado. Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

Posteriormente, toda contribución es sometida a la evaluación de árbitros anónimos. El resultado de las evaluaciones será comunicado al autor en un período inferior a tres meses aproximadamente a partir de la recepción del artículo.

Las observaciones de los evaluadores, así como las del equipo editorial, deberán ser tomadas en cuenta por el autor, quien hará los ajustes solicitados. Estas modificaciones y correcciones al manuscrito deberán ser realizadas por el autor en el plazo que le será indicado por el editor de la revista (aprox. 15 días).

Luego de recibir el artículo modificado, se le informará al autor acerca de su aprobación. El equipo editorial se reserva la última palabra sobre la publicación de los artículos y el número en el cual se publicarán. Esa fecha se cumplirá siempre y cuando el autor haga llegar toda la documentación que le es solicitada en el plazo indicado.

## Instrucciones para los autores

Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, solo publica los resultados de trabajos originales de investigación, teóricos y prácticos, relacionados con aspectos económicos, administrativos, contables, jurídicos y comunicacionales. Se reciben publicaciones en español, inglés, francés y portugués. No se publican traducciones (favor revisar apartado “sobre la revista”).

La recepción de artículos es abierta y constante.

Se tendrán en cuenta los artículos subidos y enviados por los autores a través de la plataforma OJS.

<http://kairos.unach.edu.ec>

También se tendrán en cuenta artículos remitidos al correo electrónico de la revista:

[kairos@unach.edu.ec](mailto:kairos@unach.edu.ec)

Antes de enviar o subir su artículo a la plataforma OJS, asegúrese que el archivo no contenga ni su nombre ni demás datos personales, esto con el fin de garantizar la revisión a ciegas.

Si su artículo es publicado en español o en otro idioma, la revista no publica ni sube al portal una versión diferente al idioma enviado.

Tenga en cuenta que el proceso de revisión de su artículo oscilará entre tres meses y seis meses.

Durante el proceso de recepción y evaluación, la revista envía a través de la plataforma OJS, mensajes a su cuenta de correo electrónico sobre el estado de su contribución, por lo que le recomendamos revisar constantemente la carpeta de correo no deseado o de spam porque muchos mensajes enviados desde OJS pueden estar alojados en este sitio.

Por ultimo le sugerimos tener en cuenta todos los requisitos y normas de la revista antes de enviar su artículo. Este es el primer filtro que se realiza, el documento que no llegue con todos los requisitos no se aprobará.

Le solicitamos tener en cuenta la siguiente información para que tanto ustedes como el equipo de la revista hagan un uso eficiente de los tiempos y procesos editoriales.

## Información General

El autor del artículo deberá registrarse como autor en el perfil Open Journal System (OJS) de la revista:

<http://kairos.unach.edu.ec>

Una vez registrado deberá seguir las instrucciones que allí se encuentran, subir el artículo y el formato solicitado (Información de procedencia del artículo). Es indispensable y obligatorio llenar todos los campos del formulario del registro tanto de cada autor como la información del artículo. En el campo de teléfono se deben poner todos los indicativos de marcado para el país correspondiente.

Aunque la revista fomenta el uso de la plataforma OJS, también se tendrán en cuenta artículos remitidos al correo electrónico de la revista:

[kairos@unach.edu.ec](mailto:kairos@unach.edu.ec)

## Requisitos Generales:

1. Los trabajos deben ser totalmente inéditos, y no deben ser enviados simultáneamente a otra publicación. No se aceptan traducciones de artículos ya publicados.
2. Antes de enviar o subir su artículo a la plataforma OJS, asegúrese que el archivo del manuscrito NO contenga los nombres de los autores ni demás datos personales. Para el efecto, en una hoja aparte el autor indicará su nombre, tal como desea que aparezca en la publicación, incluido el de los coautores si los hubiese, su lugar de adscripción y los datos de teléfono o correo electrónico, y en general toda aquella información que permita su localización en caso de que se requiriera alguna consulta, para ello llenará el formato "Datos académicos del autor" que se le hará llegar vía electrónica.
3. Antes de enviar o subir su artículo a la plataforma OJS, asegúrese que el artículo cumple con todas las normas y requisitos de la revista.
4. Debe enviarse al correo electrónico de la revista o subirse a la plataforma en OJS en formato Word con márgenes en estilo Normal (inferior y superior: 2.5 cm; izquierda y derecha: 2.5 cm), en hoja tamaño A4, espacio interlineado 1.5, justificado, en letra Arial 12.
5. La extensión máxima de cada manuscrito no deberá pasar de las 8.000 palabras, y la mínima de 4.000, incluidas figuras, tablas y referencias bibliográficas. El Comité Editorial en casos excepcionales

podrá aprobar manuscritos que sobrepasen las 8.000 palabras.

6. No se reciben documentos de género periodístico o comentarios generales sobre algún tema.
7. Los autores otorgan permiso a la Revista Kairós para que su artículo se difunda en otros medios.
8. La recepción de artículos es abierta y constante.
9. Se reciben artículos en español, inglés, francés y portugués.
10. Todos los autores deben registrar el nombre bajo el cual publican en el registro internacional de autores —IRALIS—, en la dirección: <http://www.iralis.org/>
11. Todos los autores debe proporcionar su ORCID, de no tenerlo el autor deberá registrarse en <http://orcid.org/>.
12. Los apartados que debe incluir el trabajo son los siguientes (a excepción de los artículos de reflexión, en los cuales no es necesario diferenciar los apartados de metodología, resultados y discusión):

**Título.** Debe ser descriptivo y que abarcar el contenido del trabajo. Debe ir en mayúscula fija, negrita y centrado. En el siguiente reglón, en mayúscula fija, centrado, pero sin negrita, en el idioma inglés.

**Resumen.** (máximo 800 caracteres con espacio) que contenga una breve descripción de cada una de las secciones principales: introducción, metodología, resultados, discusión y conclusiones más relevantes. Se debe evitar iniciar “Este artículo trata de...” o similares. No debe incluir tablas, números, referencias o expresiones matemáticas. La información del resumen debe ser congruente con la que se presenta en el resto del artículo. Se debe presentar en idioma del manuscrito y en inglés.

**Palabras clave.** Son descriptores del contenido del manuscrito, con un mínimo de tres y un máximo de cinco, separadas por coma (,). Deben redactarse en el idioma del manuscrito y en inglés. Las palabras claves son conceptos generales relacionados con el contenido. Esto permite identificar la temática del artículo.

Dado que las palabras clave son las marcas que los buscadores utilizan para encontrar artículos en Internet, se recomienda que se escojan palabras que no formen parte del título y que resalten los principales aspectos del artículo. Se recomienda revisar los términos y jerarquías en el listado bibliográfico THESAURUS - <http://databases.unesco.org/thesaurus/>.

**Introducción.** Debe motivar el estudio, resumiendo su marco o fundamentos, sin necesidad de revisar exhaustivamente el tema, y finalizar con una exposición clara del objetivo del trabajo. Se incluirán sólo aquellas referencias estrictamente necesarias según criterios de actualidad y relevancia en relación con los fines del estudio.

**Métodos.** Los investigadores deben describir sus métodos de forma clara y sin ambigüedades, incluyendo la información necesaria acerca de los procedimientos, los instrumentos de medida, las variables y los métodos de análisis empleados. Esta sección debe incluir información suficiente para que otros/otras autores/as puedan replicar el trabajo. El comité editorial puede solicitar el cuestionario utilizado en el estudio, si lo hubiere, o que éste sea publicado con el artículo si finalmente es aceptado. Los estudios en seres humanos deben contar con la aprobación expresa del comité de ética correspondiente.

**Resultados.** Los resultados han de presentarse de forma concisa y clara, con el número mínimo necesario de tablas y figuras. Se presentarán de modo que no haya duplicación ni repetición innecesaria de información en el texto y en las figuras o tablas.

**Discusión y Conclusiones.** Se destacarán los aspectos novedosos y relevantes del trabajo, así como las conclusiones que de él se derivan. Debe evitarse repetir con detalle información o datos ya presentados en las secciones anteriores. Se comentarán los resultados obtenidos en relación con los de otros estudios previos relevantes, y se interpretarán las diferencias y las similitudes. Se señalarán las

fortalezas y las limitaciones del estudio, y se comentarán sus posibles implicaciones en la interpretación de los resultados. Las conclusiones han de relacionarse con los objetivos del estudio, y hay que evitar afirmaciones no respaldadas suficientemente por los datos disponibles. Cuando sea pertinente, se recomienda a los autores que hagan referencia a las implicaciones de su estudio para la política pública o la gestión pública o privada.

Referencias. Deberán aparecer completas al final del artículo en forma de lista, en letra Arial 12, organizadas alfabéticamente por autor y, para cada autor, en orden cronológico, de más antiguo a más reciente. Siguiendo las normas internacionales APA (American Psychological Association). Se recomienda verificar la citación de las referencias en un generador automático de bibliografía. Puede consultar <http://citethisforme.com/es>

La lista bibliográfica según el estilo APA guarda una relación exacta con las citas que aparecen en el texto del trabajo. Solamente incluye aquellos recursos que se utilizaron para llevar a cabo la investigación y preparación del trabajo.

La lista bibliográfica se titulará: Referencias.

La lista tiene un orden alfabético por apellido del autor(a) y se incluye con las iniciales de sus nombres de pila.

La lista se escribe a espacio y medio.

Los títulos de revistas o de libros se escriben en cursiva. En el caso de revistas, el texto en cursiva comprende desde el título de la revista hasta el número del volumen.

13. Tablas, figuras, gráficos e ilustraciones serán los estrictamente necesarios y deben explicarse por sí solos (sin tener que recurrir al texto para su comprensión). Deben indicar las unidades de medición, y contener todas las notas al pie y se debe especificar claramente la fuente. Deben enviarse insertadas en el texto en el lugar que cada autor considere oportuno.

Cada tabla y figura debe encabezarse con la expresión "Tabla" o "Figura" y la leyenda de esta.

Además, se enviará un único archivo con una carpeta comprimida en la que vayan incluidas todas las figuras en formato JPG o PNG, fácilmente identificables (número de figura en el nombre del archivo) y con una calidad aceptable.

14. Notación matemática. Las ecuaciones o fórmulas deben ir alineadas al centro con numeración arábiga consecutiva encerrada entre paréntesis a su derecha. Asimismo, deben contar con los respectivos subíndices, superíndices y letras griegas claramente especificadas.

15. Una vez revisado el artículo y aprobado por los pares evaluadores ciegos, se procederá a su edición en PDF, antes de ser publicado se enviará a cada autor/a una prueba de impresión en el formato PDF definitivo. El autor deberá dar su consentimiento a la última edición y una vez autorizado podrá ser publicado.

## Tipos de artículos

Los artículos pueden ser de los tres tipos descritos a continuación:

### Investigación original

Trabajos realizados con metodología cuantitativa o cualitativa relacionados con cualquier aspecto de la investigación en los campos económicos, administrativos, contables, jurídicos y comunicacionales.

### Revisiones bibliográficas

Estudios bibliométricos, revisiones sistemáticas, metaanálisis y metasíntesis sobre temas relevantes y de actualidad en los campos económicos, administrativos, contables, jurídicos y comunicacionales. Se tratará

de un artículo científico que recopila la información más relevante sobre un tema específico. El objetivo fundamental es identificar qué se conoce del tema, qué se ha investigado y qué aspectos permanecen desconocidos.

Para la preparación de revisiones sistemáticas o metanálisis se recomienda adaptarse a lo indicado por la última versión de la declaración PRISMA (<http://www.prisma-statement.org/>).

## Reflexión

Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. Estos pueden ser estudios monográficos (artículos doctrinales) o comentarios de jurisprudencia.