

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núms.66-71, págs. 197-339.

Dajer Barguil, Diana  
*Centre for Socio-Legal Studies  
University of Oxford*

Charting Uncharted Waters: Participatory Budgeting as a Novel Transitional Justice Guarantee of Non-Recurrence of the Conflict in Colombia?  
(2017-66. págs. 197-230)

Bravo Cruz, Fernanda Natasha  
Daroit, Doriana  
*Centro de Estudos Avançados Multidis-  
ciplinares, Universidade de Brasília*

Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa  
(2017-67. págs. 231-254)

Redrobán Herrera, Verónica  
*Defensoría del Pueblo - Ecuador*  
Paredes Grijalva, Daniela  
*Universidad de Viena - Austria*

Políticas públicas para la población ecuatoriana migrante: ¿hacia una protección social transnacional?  
(2017-68. págs. 255-272)

Ricoy Casas, Rosa María  
*Universidade de Vigo*

La "Smart City Vigo"  
(2017-69. págs.273-292)

Tejada Barrenetxea, Susana  
Zorrillo Calvo, Pilar  
Chica Páez, Yolanda  
*Universidad del País Vasco/ Euskal  
Herriko Unibertsitatea*

La organización de la colaboración público privada entre administraciones y comerciantes para la dinamización urbana. Planteamiento de un modelo propio más allá de los BIDs  
(2017-70. págs. 293-325)

Palomar i Baget, Jesús  
*Escola d'Administració Pública de Cata-  
lunya (Generalitat de Catalunya)*

La construcción colaborativa de la identidad digital en las administraciones públicas  
(2017-71. págs.326- 339)



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

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

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

## Charting Uncharted Waters: Participatory Budgeting as a Novel Transitional Justice Guarantee of Non-Recurrence of the Conflict in Colombia?

Dajer Barguil, Diana

*Centre for Socio-Legal Studies. University of Oxford*

 [diana.dajer@law.ox.ac.uk](mailto:diana.dajer@law.ox.ac.uk)

Documento recibido: 3 junio 2016  
Aprobado para publicación: 5 octubre 2016

---

### Abstract

After fifty years of war, Colombia is about to start the implementation of an ambitious peace deal between the Government and the FARC-EP guerrilla. The final Peace Agreement between the parties surpasses transitional justice measures implemented before, to embrace guarantees of non-recurrence that are non-usual suspects in the transitional justice scenario. One of these instruments is participatory budgeting. Yet, although the Peace Agreement regards participatory budgeting as a guarantee of non-recurrence, the national and international transitional justice theory has no previous conceptualization of participatory budgeting as a transitional justice mechanism. In this scenario, the paper explores and discusses the theorization of participatory as a transitional justice mechanism in Colombia. To do so, the article places participatory budgeting in a wider theoretical debate regarding transitional justice, to lay the foundations for a further systematic analysis of empirical data. The chapter is based on a review of the literature on transitional justice, democratic innovation, participatory budgeting, and citizen participation. Overall, the studies suggest that more research is needed to understand the nuances of citizen participation and the role of technology in changing institutional environments in post-conflict scenarios, and that the label “guarantee of non-recurrence” requires more conceptual elucidation. Furthermore, the paper identifies four strands in the transitional justice literature that should be weighed in more detail with an evidence-based research, to explore the conceptualization of participatory budgeting under a transitional justice lens: (i) the inclusion of participatory approaches to transitional justice studies; (ii) the relationship between transitional justice and economic, social and cultural rights; (iii) the links between transitional justice and development; and (iv) the theorization of the guarantees of non-recurrence.

### Key words

Peace; Colombia; Postconflict; participation; participatory budgeting.

---

## Introduction

During the last four years, Colombia has been immersed in a peace process between the Government and the FARC-EP guerrilla to end more than fifty years of war. Two main features differentiate this negotiation from previous experiences (Bouvier 2014; García-Durán 2004; Sarmiento 2011). First, it places citizen participation at the centre of the endorsement and implementation of the agreements (Arévalo 2014; Pfeiffer 2015a; Pico 2015). Second, besides agreeing on traditional transitional justice mechanisms for truth, justice and reparation—which are usually agreed in similar peace processes (Thoms et al 2008; Olsen et al 2010; de Greiff 2015a; de Greiff 2016; Roht-Arriaza 2016)—, the parties have also included a broad range of guarantees of non-recurrence to prevent the repetition of the conflict (Colombian Government & FARC 2016).

In the words of the Peace Accord, one of the guarantees of non-recurrence agreed to encourage citizen participation is participatory budgeting, which is a process that allows citizens of a locality to directly decide how to spend part of the local budget. According with the parties, participatory budgeting is a key component to strengthen democracy that might prevent the rise of new conflicts (Colombian Government & FARC 2013a; FARC 2013). Likewise, parallel to the peace process, Law nº 1757 of 2015—recently sanctioned in Colombia to regulate participatory mechanisms—includes guidelines regarding the implementation and enhancement of participatory budgeting at the local level.

Transitional justice is a dynamic field in constant transformation (Arthur 2009; Teitel 2014; Fletcher & Weinstein 2015; Lawther 2015). However—and maybe precisely due to its dynamism—, despite the rich literature that has emerged around this area in the past twenty years, it is still under-theorized (Hansen 2011; de Greiff 2012b; de Greiff 2013; Fletcher & Weinstein 2015), and requires more empirical research (Thoms et al 2008; Olsen et al 2010; Dancy & Wiebelhaus-Brahm 2015; Pham et al 2016).

Hence, the purpose of this chapter is to explore and discuss, according with the current literature on transitional justice, participatory budgeting could be theorized as a transitional justice mechanism in Colombia. Thus, the chapter places participatory budgeting in a wider theoretical debate regarding the nature and boundaries of transitional justice mechanisms in Colombia, to lay the foundations for a further systematic analysis of data to produce a medium-level thorough grounded theory (Glaser & Strauss 1967; Strauss & Corbin 1990).

In the last decade some exercises of participatory budgeting worldwide have been complemented with the use of digital tools (Peixoto 2008; Peixoto 2009; Matheus et al 2010; Sampaio et al 2011; Sampaio & Peixoto 2014;). In this context, the chapter also suggests that empirical research of digital exercises of participatory budgeting in Colombia, may also allow a deeper understanding of the relation between information and communication technologies and transitional justice.

The chapter has two sections. *Section One* provides a brief background of the Colombian armed conflict, together with a succinct summary of the peace negotiations with FARC guerrilla, and describes the role of citizen participation in the peace process. Mainly, the chapter concludes that, although citizen participation plays a pivotal role in the current agreements, there are many challenges that peacebuilding participatory initiatives face—such as a lack of trust and institutional response—, and more research is needed regarding the relationship between citizen participation and peacebuilding in transitional justice contexts.

Likewise, *Section One* briefly reviews the main transitional justice mechanisms that have been implemented in Colombia. In particular, the section asserts that in the last ten years the transitional justice legal framework in Colombia has slowly shifted from relying solely on mechanisms to guarantee the victims' rights to justice, truth and reparation (Rincón 2010; Aponte 2011c), to embrace guar-

antees of non-recurrence that are non-usual suspects in the Colombian transitional justice field (Chavarría 2012; Duque & Torres 2014). Yet, the recent Peace Agreement is the first instrument in Colombia and worldwide that deems participatory budgeting as a transitional justice guarantee of non-recurrence.

Finally, *Section Two* introduces participatory budgeting as a case study to research the relationship between citizen participation, peacebuilding and technology in a transitional justice scenario, by briefly discussing the origins, evolution and trends of participatory budgeting worldwide and in Colombia. This section also digs deeper into the literature about the use of digital tools in participatory budgeting exercises.

During the summer of 2016, I conducted exploratory fieldwork to discuss the strengths and challenges of participatory budgeting in the city of Medellín, Colombia, the role that technology could play to enhance the process and what could peace mean in this context. In particular, I engaged in a preliminary participant observation exercise of the 2016 participatory budgeting process of Medellín. Likewise, I conducted 34 semi-structured interviews with citizens, delegates in the process, community leaders, staff of the Town Hall and the National Planning Office, academics and members of NGO's, and three focus groups with eighty participants in Medellín's participatory budgeting process. Based on this exploratory research, the section also suggests four strands in the transitional justice literature currently being discussed by different authors in the field, that should be weighed in more detail with an evidence-based research, to explore the conceptualization of participatory budgeting under a transitional justice lens.

First, how can bottom up or participatory approaches to peacebuilding be integrated to transitional justice studies (Wierzynski 2004; Lundy & McGovern 2008; McEvoy & McGregor 2008; Denhardt et al 2009; Brewer 2010; Hoogenboom & Vieille 2010; Charbonneau & Parent 2013; Gready & Robins 2014; Selim 2014; Pfeiffer 2015a)? Second, what is the relationship between transitional justice and economic, social and cultural rights (Arbour 2007; Hecht & Michalowski 2012; Şahinkaya 2013; Duthie 2014; Roht-Arriaza, 2014; Cahill-Ripley 2015; Dancy & Wiebelhaus-Brahm 2015; Szoke-Burke 2015)? Third, what are the possible links between transitional justice and development (Aguirre & Pietropaoli 2008; Mani 2008; Duthie 2008; de Greiff 2009; Huggins 2009; Duthie 2014; Dancy & Wiebelhaus-Brahm 2015)? Lastly, what is a transitional justice guarantee of non-recurrence, and what are the main differences, tensions, similarities and synergies between the guarantees of non-recurrence and the other elements of a transitional justice approach (de Greiff 2015a; Roht-Arriaza 2016)?

## **War and peace in Colombia: The war with no name and participation as the name of peace?**

To understand why participation is at the core of the Colombian peace process, and the chain of thought behind the Colombian Government and FARC to include participatory budgeting as a transitional justice mechanism in the agreements, this first chapter intends to provide a general overview and background of the Colombian armed conflict to set out the context for the specific research focus. Additionally, it reviews the main features of the Final Peace Agreement with FARC and the role of citizen participation in it, together with some challenges that citizen participation faces in the Colombian peacebuilding context.

## Disentangling the Colombian conflict: Main origins, causes, actors and effects of the violence.

Two elements have characterized the construction of the Colombian State since its independence from Spain in 1810: violence and democracy (Pizarro 2015; Waldmann 2007). Not only did it have eight civil wars and fourteen regional armed conflicts, but at the same time it also has had periods of relatively calm democratic stability (Pizarro 2015)<sup>1</sup>.

### Contested roots of a prolonged war

In this scenario, the conflict's origin is an issue of debate amongst different experts. As Pizarro acknowledges (2015), while some historians such as Vega (2015) and Wills (2015) trace the origins in the XIX century, with different conflicts that emerged while Colombia was consolidating as a State, others favour a more contemporary view and trace the origins in the Twentieth Century.

Within this last view, there are three main trends. On the one hand, Fajardo (2015), Molano (2015), de Zubiría (2015) and Giraldo (2015) claim that the conflict originated with the calls for an agrarian reform in Colombia during the 1920's (Pizarro 2015). On the other, Pécaut (2015) traces the origin particularly in the period called *The Violence* (in Spanish, *La Violencia*), which was a cruel struggle between the conservative and liberal parties that took place from 1946 to 1964. Lastly, Gutiérrez (2015), Duncan (2015), Giraldo (2015) and Torrijos (2015), sustain that the current conflict initiated in the 1960's, after the creation in 1958 of the National Front in Colombia<sup>2</sup>.

According to Pizarro (2015), this last period can also be divided in two main historical phases. A first phase took place from 1964 until the eighties, when communist oriented guerrilla groups emerged after the Cuban revolution, such as the FARC<sup>3</sup> and the ELN<sup>4</sup>. Afterwards, a second period started, when existing guerrilla groups got stronger, and some new guerrillas also emerged, together with

---

<sup>1</sup> There are a plurality of visions around the origins, actors, causes, victims and impact of the violence in Colombia (Moncayo, 2016; Pécaut, 2015; Pizarro Leongómez, 2015; Restrepo & Aponte, 2009). Precisely due to this circumstance, the Colombian Government and FARC created in August 2014, an *ad hoc* commission called the Historical Commission of the Conflict and its Victims (in Spanish *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*), comprising twelve experts and two rapporteurs selected by both parties, with the objective of contributing to the understanding of the complexity of the Colombian armed conflict. Each expert produced a report about three issues (i) the origins and causes of the conflict; (ii) the principal factors that have contributed to the persistence of the conflict; and (iii) the most notorious effects and impacts of the conflict on the population. In turn, the rapporteurs synthesized the consensus, dissents and plurality of visions of the experts (Colombian Government and FARC, 2014). Yet, the rapporteurs produced two final reports instead of one, given the wide number of voices contained in the twelve narratives (Moncayo & Pizarro Leongómez, 2015). Thus, in the next paragraphs I will briefly recapitulate the main features of the Colombian conflict in terms of origins, causes, actors and effects, comprised in the twelve reports and the two final briefings of the rapporteurs. I will particularly emphasize the relevant narratives enclosed in the reports regarding the impact of the conflict on civil society participation, given that this is the core issue that inspired the inclusion of participatory budgeting in the peace agreements with FARC. Additionally, I will finish this section reviewing the main features of the current peace process with FARC and the role of citizen participation in it.

<sup>2</sup> During the National Front (in Spanish *Frente Nacional*), which lasted between 1958 and 1974, the Liberal and Conservative parties created a coalition to alternate power every four years in Colombia (Palacios, 2003).

<sup>3</sup> The Revolutionary Armed Forces of Colombia (in Spanish *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, FARC) are a communist guerrilla founded in the early sixties after a battle with the military in May 27, 1964 (Sánchez & Sánchez 2004). The operation took place in the municipality of Marquetalia in Tolima, a zone that was taken by a group led by Manuel Marulanda Vélez, alias "Tirofijo", who considered pressing the realization of an agrarian reform and restructuring of the State (Valencia, 1997), and had links with the Communist Party (Pécaut, 2008). In July 1964, the group held the First Guerrilla Conference of the South Block of Colombia, around the issue of land reform in the country, and the goal of taking power (Pizarro, 1992). Two years later, a second Guerrilla Conference took place in April 1966, in which the Revolutionary Armed Forces of Colombia were instituted (Buenaventura et al, 1985). For a detailed account of the creation and evolution of FARC, Cf. Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Grupo Editorial Norma.

<sup>4</sup> The National Liberation Army, (in Spanish *Ejército de Liberación Nacional*, ELN), was founded in 1964, inspired by the Cuban revolution. It has a Marxist ideology and has also had a strong influence from the theology of liberation. For a detailed account of its creation and evolution Cf. Arenas, J. (1971). *La guerrilla por dentro*, Ediciones Tercer Mundo.

drug trafficking and paramilitary groups (Pizarro, 2015). Within this broader picture, this chapter shares the view of Gutiérrez (2015), Duncan (2015), Giraldo (2015) and Torrijos (2015), and traces the origins of the contemporary conflict back to 1964, when the FARC and ELN guerrillas emerged.

### *Who are the parties and why are they fighting?*

Within this background, several experts agree that there is not a unique cause of the conflict, but a sum of different triggers (Moncayo 2015; Pizarro 2015). Amongst them, the most prominent issues at the core of the origins and persistence of the conflict have been: (i) a lack of agrarian development and a deeply unequal distribution of land (Giraldo 2015; Molano 2015; Gutiérrez 2015); (ii) a dangerous use of violence and arms to pressure citizens to vote—either in favour of guerrillas, paramilitary or legally constituted political parties—(Wills 2015; Gutiérrez 2015; Giraldo 2015); (iii) the lack of State presence in some parts of the country (Giraldo 2015), which in turn sparked the creation of self-defence groups that later evolved in paramilitary forces (Gutiérrez 2015); (iv) a closed democratic system combined with the killing of political and social leaders (Moncayo 2015); (v) a clientelist and corrupt political system (Pizarro, 2015); (vi) the illegal drug dealing (Pécaut 2015; Molano 2015; Duncan 2015; Gutiérrez 2015); (vii) the impact of violence that generated more violent responses (Giraldo 2015; Duncan 2015); and (viii) extortion and kidnapping of civilians (Gutiérrez 2015; Duncan 2015).

In this scenario, the main actors of the conflict have changed depending on the historical time. As Pizarro (2015) notes, during the first phase of the conflict two main actors were the protagonists: the first guerrilla groups that emerged in the sixties, and the Colombian Military Forces. Yet, from the eighties onwards, and particularly due to the emergence of drug dealing gangs and paramilitary groups, these new actors became also leading characters of the conflict<sup>5</sup> (Pizarro 2015).

However, during the presidency of Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), a peace process was held with paramilitary groups, with the aim of demobilizing paramilitary combatants in Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica 2013). The negotiations were complemented with transitional justice measures, such as the creation of the *Justice and Peace Law*, which offered the combatants the possibility to reduce the punishment for the crimes they committed to a period from 5 to 8 years (Ambos 2010).

Even though some paramilitary combatants demobilized and the main paramilitary leaders were extradited to the United States for crimes related with drug dealing, other former members created new illegal armed groups, this time with the purpose of controlling the business of drug dealing that was left with a vacuum of power (Pérez & Montoya 2013). These bands are now called *emergent criminal bands* or BACRIM<sup>6</sup>. Likewise, since 2015, some former paramilitary groups have started to take arms again, as a reaction to the peace agreement with FARC (Molano, 2016).

<sup>5</sup> For a more detailed account about the creation of paramilitary groups in Colombia and the interaction between drug dealing, drug cartels, paramilitary groups and guerrillas in Colombia Cf. Duncan, G. (2015). *Los señores de la guerra*, DEBATE.

<sup>6</sup> For a more detailed explanation about the emergent criminal bands (in Spanish *bandas criminales emergentes* or BACRIM), Cf. Valencia, L. (2016). "Las bandas criminales y el postconflicto". In L. Valencia, & A. Ávila (Eds.), *Los retos del postconflicto: Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Ediciones B.

Given how blurred the causes of the conflict are after decades of violence, and how difficult it is to categorize it, some historians claim that Colombia has *a conflict with no name*<sup>7</sup> (Sánchez et al 2006; Pizarro 2015).

### ***The impact of the conflict on civil society***

As Pizarro (2015) recognizes, there is more consensus amongst the experts regarding the negative impact of the conflict on civil society (Colombian Government and FARC 2016). In the view of Gutiérrez (2015), this impact, in turn, weakened the legitimacy of law, and increased the transactional economic costs of participation (Velásquez & González 2003). Additionally, Gutiérrez (2015) highlights three aspects that harmed citizen participation in Colombia: (i) the murder of social and political leaders; (ii) the entry of illegal actors and illegal practices into the political system and institutions; and (iii) the combination of guns and arms to pressure citizens to vote. In the view of de Zubiría (2015), the conflict generated a process of collective victimization of participatory movements and political projects.

Accordingly, the Final Agreement between the Colombian Government and FARC highlighted the need of boosting participatory practices to guarantee that the conflict is no longer repeated. This is precisely why, as a theory of change behind the inclusion of participatory budgeting in the peace agreements, the parties considered pervasive to strengthen citizen participation as a guarantee of non-recurrence. Hence, the parties declared in the Accord that fostering citizen participation would lead to build trust and nurturing a culture of tolerance, respect and peaceful coexistence (Colombian Government & FARC, 2016).

### **The peace process between the Colombian Government and FARC-EP guerrilla**

#### ***The background and framework of the 2016 Final Accord***

After several months of secret negotiations, the Colombian Government and FARC announced the start of a peace process in 2012. Three failed attempts of talks with this guerrilla group precede the current process (González 2004). Additionally, several peace processes with other guerrillas and paramilitary groups<sup>8</sup>, that demobilized combatants, and aimed at integrating them to civil life, have taken place in Colombia in the past thirty years (Bouvier 2014; García-Durán 2004; Sarmiento Santander 2011).

Based on the lessons learned from past experiences, the parties designed the current peace negotiations as a process of three phases intended to be accomplished in the short, medium and long term (Jaramillo 2013). At the *first stage*, the parties negotiated an agenda for the talks, called the *General Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Long Lasting Peace*, dated August 26, 2012 (Colombian Government & FARC 2012).

---

<sup>7</sup> The categorization has been so polemic, that even during the eight years of presidency of Álvaro Uribe Vélez, the Government denied the existence of an internal armed conflict and, conversely, declared FARC guerrilla as a terrorist group. However, the identification of this group as a political actor was relevant to start political negotiations with them (Otálora & Machado 2012).

<sup>8</sup> The most recent of these negotiations is the peace process between the Colombian Government and paramilitary groups.



The agenda incorporated six issues to be discussed by the spokespersons of the Government and the FARC guerrilla. The topics are directly related with the Colombian armed conflict and its causes, and comprised the following matters: (i) comprehensive agrarian development policy; (ii) political and citizen participation; (iii) the end of the conflict; (iv) the solution to the problem of illicit drugs; (v) victims; and (vi) the implementation, verification and endorsement of a Final Agreement.<sup>9</sup>

In October 2012, the spokespersons of the Government and FARC, agreed on the public installation of a dialogue table in charge of negotiating the General Agreement. With this act, the *second phase* of the peace process started. During this stage, all six topics of the agenda were discussed, to settle agreements between the parties. This period finished with the announcement of a Final Agreement in August 24 of 2016, which intended to create the basis to make a transition in Colombia from an armed conflict to a social conflict. This is, from a fight with arms to a dispute with ideas and words-founded on democratic and legal grounds. This is the basis and end point of the demobilization of FARC guerrilla included in the agreements, and its expected conversion into a political group (Colombian Government & FARC 2016).

The process' design incorporated a popular endorsement of the agreements through a plebiscite on the 2<sup>nd</sup> of October 2016, in order for a *third phase* of the process to begin, consisting on the implementation of the agreements. This third stage aims to build a stable and long-lasting peace amongst all Colombians, with an emphasis on what the Government called *territorial peace* (in Spanish, *paz-territorial*) (Office of the High Commissioner for Peace 2014); i.e. the implementation of the peace agreements at the local level with an active participation of citizens (Guarín 2016; Maldonado 2016).

From a legal perspective, according with the Constitutional Amendment nº 1 of 2016, if Colombian citizens had endorsed the Final Agreement, it would have had a constitutional status without being formally included in the Constitution. Under the Colombian legal framework this feature is called *bloque de constitucionalidad*. In particular, the parties agreed that, following its popular ratification, the Accord would become a special agreement according to the Common Article 3 of the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols I and II (Colombian Government & FARC, 2016). Thus, all the agreements, including the participatory budgeting arrangement discussed in this chapter, would have been legally binding.

Still, since the Colombian citizens did not endorse the Agreement, the content of a Final Agreement negotiated by the parties shortly afterwards was endorsed by the Colombian Congress, after a judgement of the Colombian Constitutional Court permitting this procedure. This new and Final Agreement is now being applied (Colombian Government & FARC, 2016). Yet, its successful implementation needs the enactment of multiple legal bills presented by the Government to the Colombian Congress. Some of these laws are already sanctioned, but many of them are still under discussion in the Parliament.

### ***Territorial peace and citizen participation: Overarching goals of the current agreements***

---

<sup>9</sup> It is also relevant to note that in March 2016, the Government and the ELN guerrilla announced an agenda of six issues for a peace process that is expected to start on the second semester of 2016. The agenda also emphasizes citizen participation as key for peace-building. For instance, the first two points are (i) citizen participation in the negotiations and implementation of the agreements and (ii) the boost of democracy to boost peace. The remaining points include: (i) transformations for peace; (ii) end of the conflict; (iii) victims' rights; and (iv) implementation of the agreements. For more information, Cf. Colombian Government & ELN, *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, 2016, in: <https://goo.gl/X6YZKe>

In a nutshell, the agreements aim to build a complementary system to satisfy the victims' rights to truth, justice, reparation and non-recurrence, while creating the necessary conditions for FARC guerrilla to disarm, demobilize and reintegrate to society (Colombian Government and FARC, 2016; Goebertus 2016). Two issues at the core of the Final Agreement are determinant to understand the role of citizen participation under its' scope.

First, as it was noted previously, the agreements emphasize the need for *constructing peace at the local level* through the concept of *territorial peace* (González et al 2015). This is explained by the fact that the conflict has impacted with more intensity specific municipalities and regions of the Colombian territory (Jaramillo, 2014). Second, the agreements ambition to create *an alliance for peace between the citizens and the local and regional authorities and communities*, to unify their efforts towards the same objective: building a long and stable peace (Jaramillo 2014; Arévalo 2014; Colombian Government & FARC 2016)<sup>10</sup>. Participatory budgeting is one of the mechanisms agreed by the parties to strengthen the aforementioned alliance.

Yet, the relationship between citizen participation and peace in Colombia is not straightforward. As it was previously emphasized, decades of violence have broken social cohesion, and destructively affected personal and institutional trust (Sarmiento & Sánchez 2011; Gutiérrez 2015; Colombian Government & FARC 2016).

In particular, as it is warned by specialized studies, a society deeply polarised and divided by the conflict (Gutiérrez 2015; de Zubiría 2015), whose cohesion has been fragmented after decades of violence (Velásquez & González, 2003; García-Durán 2011), and living in a country where the legal institutions have been replaced by the control of illegal groups in parts of the territory (Arjona 2014; García-Villegas & Espinosa 2014), faces many challenges in the road to build peace through participatory measures (Velásquez 2011; Núñez & Montoya 2016).

Nonetheless, more research is needed to understand these difficulties (García-Arboleda et al 2015). Participatory budgeting is a suitable case to explore this issue given two main reasons. On the one hand, it is a mechanism that has already been implemented in Colombia for over two decades (Santana 2009; Lara 2014; Red de PLYPP 2015). On the other, it will still be implemented notwithstanding the outcomes of the current Peace Agreement (Ministry of Interior 2015).

### **Participation as the name of peacebuilding: the known unknowns**

Taking into account the pivotal role of citizen participation in the peace process between the Colombian Government and the FARC and ELN guerrillas, although the conflict in Colombia has no clear tag, the peacebuilding stage that will follow the peace negotiations does have a defined name: citizen participation<sup>11</sup>. However, several authors consistently highlight that there is a gap in the analysis of the relationship between citizen participation and changing institutional environments in conflict and post-conflict contexts (Kalyvas and Kocher 2007; Blattman 2009; Bellows and Miguel 2009; Paffenholz 2010; Zamudio 2011; Voors et al 2012; Gáfaró et al 2014).

---

<sup>10</sup> In the words of Sergio Jaramillo, Colombian High Commissioner for Peace: "[The] agreements only establish the 'what'. For the 'how', things will have to be done on the ground, with priorities that are not going to be decided on by the Government and the FARC, but by all the citizens in the regions in a later phase of transition in one great exercise of participation and joint construction of peace" (Jaramillo 2013).

<sup>11</sup> Definitions of civil society can be easily criticized and are often context-dependent (Cohen & Arato 1994). Paffenholz & Spurk (2006) studies the notion of civil participation in peacebuilding contexts, and often "uses the term civil society when referring to the general concept or to activities of groups, organizations, associations and movements, and civic engagement when referring to the activities of individuals or non-organized groupings" (Paffenholz & Spurk 2006, p. 3). This document adopts this perspective.

Research in Sierra Leone (Bellows & Miguel 2009), Uganda (Blattman 2009), Burundi (Voors et al 2012), and Nepal (Gilligan et al 2014) suggest a fostering relationship between the suffering of violence and the engagement on pro-social behaviours by individuals. The evidence also indicates that this behaviour promotes economic development and, thus, could be a positive consequence of violence (Bellows & Miguel 2009; Blattman 2009; Voors et al 2012; Gilligan et al 2014; Gáfaró et al 2014). Nevertheless, the findings do not explain the cause of the correlation (Gáfaró et al 2014). Only the study on Nepal (Gilligan et al 2014) implies that changes in institutions to nurture trust are related with an increase of citizen participation.

Exploring the role of civil society in peace negotiations, Paffenholz (2014) notes that civil society has played a limited role within the peace negotiation literature, and the focus generally lies on the various arguments for civil society inclusion or exclusion. To overcome this dichotomy, she categorizes and develops different models of civil society inclusion in peace negotiations with the goal of describing the full range of options for the involvement of civil society, from the most to the least direct form of participation. Likewise, Paffenholz (2009) asserts that the role of civil society in peacebuilding has often been supportive instead of protagonist, and it has mostly focused on the negotiation process, rather than on the actual implementation of the agreements. Thus, the peace process between the Government and FARC gives a role to citizen participation that could be considered a *black swan* from a comparative perspective.

In Colombian rural areas exposed to violence, the data shows successful examples of collective action to either promote agricultural cooperatives (Gutiérrez 2014), or engage in citizen and political participation endeavours (Gáfaró et al 2014). In fact, Gáfaró et al (2014) showed that the presence of armed groups raises overall participation in local organizations; yet, the population do not engage effectively in the decision-making process (Gáfaró et al 2014). In this example, contrary to the ones cited before, Gáfaró et al. found that a stronger individual participation could be associated with coercion exercised by armed groups and not with a vibrant civil society.

Taking into account that there are broad types of relationships at the local level in Colombia between the civil society and the armed groups, Núñez and Montoya (2016) affirm that understanding these interactions is key to identify the normative changes that need to be implemented in a post conflict scenario. Likewise, Barrera (2015) notes that civil societies in post conflict scenarios are usually highly diverse, which muddles social inclusion through political processes. In Colombia, the studies of Rincón (2012), Vásquez (2014), Arjona (2014), and McGee & Flórez (2016) amongst others, have shown that there are many vibrant and diverse civil society movements at the local level in Colombia; however, Velasco (2006), Arjona (2014) and García & Espinosa (2014) demonstrate that the institutional capacity of the municipalities most affected by the conflict is deficient and lacks the capacity to satisfy the demands of these movements.

Additionally, Barrera (2015) notes that the lack of institutional response to social demands has motivated that 60% of social mobilization activities in Colombia from 1975 to 2013 were directed against the State, whereas the remaining 40% aimed at protesting against armed groups, enterprises and international actors. However, the lack of institutional response to the demands increases even more the distrust of civil society towards the State (Barrera, 2015). Still, precisely as a proposal to strengthen citizen participation and at the same time institutional capacity at the local level in Colombia, López (2016) suggests to implement a participatory budgeting and planning system in the municipalities most affected by the conflict. This is precisely at the core of the inclusion of participatory budgeting in the peace agreements between the Government and FARC.

In the transitional justice arena, both international (Taylor 2014) and national (García-Arboleda et al 2015) studies suggest that the research of citizen involvement in transitional justice mechanisms is often limited to victims' participation. Although victims' participation in these mechanisms is not recent (Bonacker 2010), it has increased in the last decade and evolved from a passive to an active role of the victims (Bonacker 2010; Taylor 2014; García-Arboleda et al 2014). Nevertheless, the cited authors stress that frequently the benefits of victims' participation in transitional justice mechanisms is presented as positive *per se*, but there is not much research to understand its implications (Bonacker 2010; Taylor 2014; García et al 2014).

Overall, it can be noticed from the cited literature that, although citizen participation is currently stressed as a pivotal element of transitional justice processes worldwide (de Greiff 2015) and in Colombia (Colombian Government & FARC 2016), more research is needed regarding the effects of institutional capacity, illegal armed control over the territory, and trust in the advancement of peacebuilding objectives through citizen participation in transitional justice mechanisms. As it was noted before, exploring participatory budgeting in the Colombian peacebuilding scenario with a transitional justice prism might advance this research.

### The Colombian transitional justice legal framework: A gradual shift towards guarantees of non-recurrence

As it is the case with participatory budgeting, transitional justice is not a novel issue in Colombia<sup>12</sup>. More than ten years of implementation of transitional justice mechanisms precede the current peace talks. Four key transitional justice legal instruments can be distinguished<sup>13</sup>: (i) the enactment of the Justice and Peace Law in 2005, (ii) the creation of the Victims and Land Restitution Law, (iii) the Legal Framework for Peace, and (iv) the Law nº 1592 of 2012, which reformed the Justice and Peace Law. Yet, most of the transitional justice mechanisms contained in these laws are more associated with truth, justice and reparation, than with the guarantees of non-recurrence of the conflict. Still, gradually there has been a shift in the described instruments towards the inclusion of these guarantees.

First, the *Justice and Peace Law* in 2005 was enacted as a result of the peace process between the Government and paramilitary groups, and followed a peace process that started in 2002 and aimed mainly to demobilize paramilitary combatants in Colombia (Ambos 2010; Cote 2010; Aponte 2011a). This Law offered the combatants the possibility to reduce the punishment for the crimes they committed to a period from 5 to 8 years. The implementation of the *Justice and Peace Law* has posed diverse constraints related to the guarantee of the victims' rights to truth, justice, reparation, and non-recurrence in a scenario in which the armed conflict persists (Garzón 2011). Yet, originally this

---

<sup>12</sup>Nevertheless, a recurring debate in the literature on transitional justice in Colombia is the uniqueness of the Colombian case, which could be described as a *transition without transition*; i.e., although an armed conflict is still in place, a rich legal framework on transitional justice has been implemented in the country for more than ten years (Uprimny 2006). The debate of characterization of the Colombian case as transitional is not indifferent to the challenges of the conceptualization of transitional justice in other places. To give an example, Arthur (2009) discusses some challenges portrayed by the initial conceptual boundaries of transitional justice, such as whether and how the chosen end point of a transition may matter for the kinds of justice claims advanced, the applicability of transitional justice in contexts where there is no discernible transition, and the fact that some observers cast doubt on the transitions paradigm and reject the transitional framework altogether.

<sup>13</sup>It is important to note that Rúa (2015) distinguishes three key moments in the process of adoption of transitional justice in Colombia: the enactment of the *Justice and Peace Law*, the sanctioning of the *Victims and Land Restitution Law*, and the constitutionalization of transitional justice with the *Legal Framework for Peace*.

Law only included the guarantees of non-recurrence as a particular component of the right to reparation and little attention was given to its implementation (Villa et al 2015; Duque & Torres 2015),

Second, the *Victims and Land Restitution Law* recognized that an armed conflict is taking place in Colombia and included different mechanisms to guarantee the victims' rights (Summers 2012; Aponte 2011b). Amongst others, this regulatory framework created several public agencies specialized in the attention and reparation of victims, and established a process of land restitution for internally displaced people (Pfeiffer 2015b). In addition, one of the main features of this mechanism is the fact that it is detached of any peace process with armed groups (Aponte 2012).

Even though more than eight million victims are currently registered in the Victims Registry created by the *Victims and Land Restitution Law*, and the number of victims that the program includes is broader and larger than similar mechanisms in other countries (Pham et al 2016), several challenges have affected the implementation of this legal framework, like a lack of coordination between the local and national institutions that should provide attention to the victims, together with a lack of mechanisms to satisfy the right to truth (Plata 2012; Summers 2012; Bohórquez 2016). Additionally, although the *Victims and Land Restitution Law* also treated the transitional justice guarantees of non-recurrence as measures of reparation (Victims' Agency 2015), it included broader participatory mechanisms to attain this objective than the *Law of Justice and Peace* (Vargas 2014). However, these measures have faced many challenges, such as security threats against the victims (Inter-American Commission of Human Rights 2013).

Third, the *Legal Framework for Peace* enabled the creation of exceptional transitional justice instruments to facilitate peace agreements with armed groups and, at the same time, guarantee the rights of the victims (Suárez & Jaramillo 2014).<sup>14</sup> Thus, the reform creates the basis for a strategy of prosecution grounded on prioritization and selection of crimes, to concentrate the efforts and resources of the attorneys and judges in the most serious crimes and the most responsible perpetrators (Ambos 2014). Likewise, the reform allows the creation of extrajudicial mechanisms to satisfy the victims' claims on truth and reparation, i.e. truth commissions and a program of administrative reparations (Uprimny et al 2014). The components of these mechanisms are not known yet, as the Framework only establishes the general guidelines and allows its creation (Ambos 2015). However, the Framework particularly included the guarantees of non-recurrence as one of the main aims of the Colombian transitional justice mechanisms (Orozco 2014).

Despite the benefits that the *Victims and Land Restitution Law* brought to the implementation of the *Justice and Peace Law* in Colombia, a new difficulty surfaced: the necessity of harmonizing and articulating the different Colombian transitional justice mechanisms (Aponte 2012). For instance, since the reparation under the *Justice and Peace Law* was different from the one under the *Victims and Land Restitution Law* (The OAS Mission to Support the Peace Process in Colombia 2013), the Colombian Congress decided to modify the former. The amendment eliminated the rules on judicial reparation applicable in the *Justice and Peace Law*, and restricted the possibility of compensation solely under the Program of Administrative Reparation of the *Victims and Land Restitution Law* (Aponte 2012). Yet, the constrains of harmonizing the different mechanisms for reparation under the Colombian transitional justice legal framework still persist, up to the point that several lawsuits against the

---

<sup>14</sup>For an evolution of the guarantee of the victims' rights to truth, justice and reparation in the Colombian Constitution, Cf. Aponte, A. (Dir.), (2011b). "Dinámica de la reparación en el proceso penal especial de Justicia y Paz. Elementos para discernir un sistema general de reparaciones en el marco de la justicia transicional en Colombia", in: *Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, Cuarto Informe*, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011.

*Justice and Peace Law Reform* obliged the Colombian Constitutional Court to study its constitutionality (International Crisis Group 2013). However, this reform did not include measures to guarantee the non-recurrence of the conflict.

As it can be noticed from the previous account of the evolution of transitional justice mechanisms in Colombia, although different transitional justice mechanisms have been implemented in this country during the past ten years, most of them have been particularly related with the guarantee of the rights to truth, justice and reparation of the victims, and not with the guarantees of non-recurrence of the conflict. Participatory budgeting, however, is one of the broader guarantees of non-recurrence envisaged under the current peace agreements, to prevent new conflicts from emerging.

## **Participatory budgeting: a democratic innovation that can lead to peace?**

Since the early experiences of participatory budgeting in Brazil in 1989, this mechanism of citizen participation has spread to more than 1700 cities worldwide (Cabannes 2015). In Colombia participatory budgeting has been implemented in municipalities such as Pasto, Medellín and Bogotá (Lara 2014). Similarly, over the past decade traditional offline tools to discuss, implement and evaluate participatory budgeting have been complemented with the use of information and communications technologies in various countries, such as Portugal, Brazil, Italy and Germany (Sampaio & Peixoto 2014; Matheus et al 2010; Peixoto 2009).

### **Definition and characteristics of participatory budgeting processes**

But, what, exactly, is participatory budgeting? There are many definitions about participatory budgeting exercises that differentiate in the decision-making power given to cities to decide about the budget spending (Nesta 2010; Cabannes 2015). For instance, after a thorough literature review, Sintomer et al (2013) define participatory budgeting as a mechanism that allows the participation of citizens in the conception and/or allocation of public resources. Additionally, the authors consolidate five criteria to characterise the mechanism: (i) participatory budgeting discuss how a limited budget should be used; (ii) the city level has to be involved, or a decentralized district with an elected body and some power over administration and resources; (iii) it has to be a repeated process over years; (iv) some form of public deliberation must be included within the framework of specific meetings; and (v) some accountability is required so that the output reflects the public will (Sintomer et al 2013).

In Colombia, the Article 90 of the Law nº 1757 of 2015, which regulates participatory legal instruments in the country, defined participatory budgeting as a mechanism to foster the equitable, rational, efficient, effective and transparent allocation and management of public resources, and strengthen the relationship between the State and the civil society. To this end, the Law instructs regional and local governments to promote the development of participatory budgeting, as well as the monitoring and control of the management of public resources.

### **The spread and evolution of participatory budgeting processes worldwide**

Dias (2014) identifies five major phases in the dynamics of the spread of participatory budgeting<sup>15</sup>. The *first phase* corresponds to a period of trials between 1989 and 1997, which highlighted the initia-

---

<sup>15</sup> In contrast, in an earlier work, The Participatory Budgeting Unit (2010) distinguished three stages in the development and use of participatory budgeting: (i) from 1989 to 1997, when PB was invented in Porto Alegre and then spread to other cities such as Santo Andre (Brazil) and Montevideo (Uruguay); (ii) from 1997 to 2000, when a spread of the process emerged in more than 130 municipali-

tives in Porto Alegre in Brazil, and Montevideo in Uruguay. The *second phase* occurred between 1997 and 2000, when around 140 municipalities in Brazil adopted this approach, albeit with significant variations. The *third phase* emerged mainly after 2000, with the expansion of these experiments outside Brazil and with a broad diversification. It is during this period that numerous participatory budgeting initiatives emerged in Latin American and European cities. The *fourth phase* shows a trend that began in 2007, when an international participatory budgeting network was built, together with several national networks. Finally, the *fifth phase* corresponds to participatory budgets' increasing more rapidly and their integration into larger and more complex systems of citizen participation. In the words of Dias (2014), this phase is the result of the simultaneous recognition of the potential and the limits of participatory budgeting.

Parallel to the increase of participatory budgeting all over the world, individual and comparative participatory budgeting analyses in Asia (Fölscher 2007a; He 2011; Wu and Wang 2012; Traub-Merz 2013), Africa (Matovu 2006; Shall 2007; Fölscher 2007b; Heller 2012), North America (Lerner & Van Wagner 2006; Pinnington et al 2009; Castillo 2015; Cohen et al 2015); Latin America (Goldfrank 2007; Célérier & Cuenca 2015; Baiocchi 2015; Montambeault 2016), Europe (Allegretti & Herzberg 2004; Ryan 2014; Sintomer et al 2016; Kamal et al 2016), and Australia (Hartz-Karp 2012; Thompson 2012; Christensen & Grant 2016), have flourished in the last decades. Still, there is a gap in the participatory budgeting literature regarding the use of participatory budgeting to advance transitional justice objectives (Szoke-Burke 2015).

### Participatory budgeting processes in Colombia

More specifically, the first experience of participatory budgeting in Colombia occurred in the municipality of Pasto in 1996, under the figure of Open House (Velásquez & González 2003), a broad mechanism of direct citizen participation defined in the Colombian Constitution as a "public meeting of district, municipal or local administrative parish Councils, in which the inhabitants are able to directly participate aiming to discuss issues of interest for the community" (Lara 2014, p. 192).

Since then, participatory budgeting initiatives have taken place in different municipalities of Colombia, many of them in territories where the armed conflict takes place. For instance, Samaniego—one of these municipalities—was awarded in 2004 a national prize of peace for the use of participatory budgeting in an armed conflict context (Lara, 2014). Additionally, in 2008 a network for participatory budgeting was launched in the country (Red de PlyPP 2015).

Sintomer et al (2013) note that the most visible experiments in Colombia today, related to participatory budgeting, occur in the country's largest cities, such as Medellín and Bogotá. In Medellín, the participatory budgeting process started in 2004 as a pilot project in the Commune One (Sánchez & Correa 2011). Nowadays, it is implemented in the whole city, with a capacity of investment of the 5% of the annual budget, which is around 50 million euros spread for all the 16 communes (85%) and 5 rural localities (15%). The distribution of the resources for every commune and rural locality attends three criteria: social inclusion, equity and participation (Town Hall of Medellín, 2015). Thus, the value of the budget to be decided through participatory budgeting according to these criteria depends on the number of inhabitants (equity), the quality of life index (inclusion), and the number of participants in the process (participation) (Town Hall of Medellín, 2015).

---

ties that adopted the model with regional variations; and (iii) from 2000 to present, when a stage of expansion and diversification to other countries, municipalities and towns started. For instance, in the United Kingdom participatory budgeting began in 2006.

However, there is not a clear national participatory budgeting legal framework in Colombia. As it was mentioned previously, only recently Colombia started to enact countrywide norms for this process through Law nº 1757 of 2015. The Law provides a definition of participatory budgeting and establishes some dispositions of the proceedings. Furthermore, it also creates incentives to foster exercises of participatory budgeting, like the establishment of the *National Prize in Support of Participatory Initiatives*, to the mayor or governor that stands the most for supporting participatory budgeting exercises.

In addition, the Judgement nº C-150 of 2015—issued by the Colombian Constitutional Court to assess the accordance of Law nº 1757 of 2015 with the Colombian Constitution—affirmed that the definition of participatory budgeting included in the cited law lacked the necessary precision to characterize the way that the process would be institutionalised and could function at the local level. However, the Court clarified that the regulation included aimed to materialize participatory democracy in the municipal budgeting process, by complementing the technical and representative components of public budgeting, with a process of identification and prioritization of necessities through participatory channels followed by spaces for social control.

Overall, the Court declared that the norm is in accordance with the Constitution given that it intends to boost democratic values, and the right of citizens to participate in the exercise and control of the political power and planning processes. Likewise, the Court highlighted that it was beneficial for democracy that the Law encouraged prioritization of resources, as a mechanism to optimise public spending and reducing information, and at the same time nurtured a public dialogue between the citizens and the State.

Parallel to the cited legal framework, as it was noted previously, the agreement in political and citizen participation between the Colombian Government and FARC includes specifically participatory budgeting, as a mechanism to promote peacebuilding at the local level by creating a more open democracy. Particularly, the agreement says:

*Boosting participatory planning through good practices is crucial to strengthen democracy in Colombia in the context of the implementation of this Agreement at the local level, which will require the mobilization and active and effective participation of citizens. With the objective of strengthening citizen participation in the design, discussion and monitoring of the execution and evaluation of the processes of planning and budgeting, and to promote their incidence in administrative decision-making, the National Government commits to the following actions: (...) e. Strengthening and promoting the elaboration of gender-sensitive participatory budgeting processes at the local level with the aim of: promoting men and women participation in the prioritization of a part of the budget, so it reflects the conclusions of participatory planning exercises; creating incentives for the design and implementation of participatory budgets; and promoting mechanisms of monitoring, evaluation and accountability of participatory budgets (Colombian Government and FARC 2016, p. 43).*

The negotiating process that led the Colombian Government and FARC to include participatory budgeting in the peace agreements is not public yet; nevertheless, it is reasonable to conclude that both parties had participatory budgeting in their internal agendas. On the one hand, on a document disclosed by FARC before the negotiation of the point on citizen and political participation started, they featured a hundred proposals for this issue. Amongst them, they included participatory budgeting (FARC, 2013). On the other hand, although in the agreement on citizen and political participation the Government committed to implement this issue, it had already obliged to it during the process



of creation of Law n° 1757 of 2015, which is previous to the agreement on citizen and political participation reached by the parties<sup>16</sup>.

### A promise of empowerment and social justice at risk

After more than 25 years of participatory budgeting experiences worldwide, studies highlight both benefits and challenges. For instance, The Participatory Budgeting Unit (2010) and UNHABITAT (2008) stresses as benefits of participatory budgeting that they can help strengthening and renewing democracy, building stronger communities, empowering citizens, and improving services.

Overall, the literature highlights that participatory budgeting might lead to citizen empowerment (Fund & Wright 2001; Baiocchi 2006; Pagani 2012), social justice (de Sousa 2005; Allegretti 2010; Wampler 2012) redistribution (de Sousa 2005; Marquetti 2009; Marquetti et al 2012), development (Gómez 2007; Gonçalves 2013; Weber et al 2015; Husin 2016), an increased social trust and cohesion (Novy & Leubolt 2005; Velásquez & González 2003; Sorribas & Garay 2014), and transparency and accountability in public spending (Wampler 2004).

Still, the literature also warns about a broad range of challenges and constrains that could hinder the potential cited benefits of participatory budgeting processes. Some of these risks are capture and clientelism (Velásquez & González 2003; Pagani 2012; Montambeault 2012), poor process design and lack of political will to implement it (Goldfrank 2006; Sintomer et al 2008), clashes between representative and direct democracy (de Sousa 2005), barriers of access and instrumentalization of participatory channels (Gómez 2007; Gómez et al 2012; Ganuza et al 2014; Baiocchi and Ganuza 2014), and poor communication strategies and inadequate information sharing (Pagani 2012; UNHABITAT 2008; Nesta 2010).

Additionally, Cabannes (2004) notes that a topic of recurrent discussion in participatory budgeting exercises is when and how they should be regulated, and how far to institutionalize in order to preserve its dynamics and avoid instrumentalization, bureaucratization and political co-option. In a similar vein, Goldfrank (2006) suggests that participatory budgeting is not a neutral technical mechanism, and its success depends on factors such as the political will of the executive and legislative powers, the pre-existing conditions of the territory where it will be held, the degree of decentralization and the institutionalization of the parties in opposition.

As de Sousa (2005) highlights, often the confrontations between representative and direct democracy that might exist in participatory budgeting processes end in legal controversies. This is the case, for instance, of the current participatory budgeting process of Medellín, where the fieldwork research of this study is being carried out. The Decree n° 1205 of 2013 of the Town Hall of Medellín—which contains specific regulations about the participatory budgeting process in the city—was challenged in a legal action by the president of the Communal Action Board (In Spanish *Junta de Acción Comunal*) of the Commune Thirteen, arguing a lack of legislative powers by the Town Hall to regulate the participatory budgeting process. The judge of first instance ruled against the administration and now the second instance tribunal is revising the process. During the first semester of 2017, the City Council of Medellín agreed on a new regulation of the System of Municipal Planning of Medellín and the role of citizen participation and participatory budgeting in this context. The new participa-

---

<sup>16</sup> It is relevant to stress that during the eighties, a mechanism similar to participatory budgeting called the National Plan for Rehabilitation, was implemented in Colombia as a way to boost trust and the legitimacy of the State at the local level in the municipalities most affected by the conflict (López, 2016).

tory budgeting process is expected to be regulated by a new decree issued by the Town Hall in 2017.

Yet, despite the rich scholarship on the potentials and pitfalls of participatory budgeting, there are only a handful of studies that comment particularly on the relationship between participatory budgeting and peacebuilding (Velásquez & González 2003; Allegretti 2007; Urán 2008; Bland 2011; Gómez et al 2012; Urán 2012; Szoke-Burke 2015; Anupindi 2015; Viva la Ciudadanía 2016). The study of Allegretti (2007) suggesting that the use of participatory budgeting in Pasto, Colombia, has been useful to reduce the power of illegal groups, the work of Bland's (2011) examining the US-led participatory budgeting efforts in El Salvador to advance local government development projects after the conflict, the paper of Szoke-Burke (2015) implying that participatory budgeting could be a mechanism to foster economic and social change in transitional justice scenarios, and the response of Anupindi (2015) to Szoke-Burke (2015)'s work, are some of the few examples.

Taking into account the gender perspective included in the participatory budgeting peace agreement between the Colombian Government and FARC, it is also relevant to note that there is also an emerging strand on the participatory budgeting literature that studies the role of women in the implementation of this mechanism. For instance, UNHABITAT (2008) highlights that in certain cities traditional norms and values could limit women participation in the participatory budgeting process. Similarly, Sánchez & Bou (2014) claim that the gender gap in conventional politics is often mirrored in participatory mechanisms; nonetheless, they clarify that this reality has changed in the last years through affirmative actions on gender issues. Still, Allegretti & Falanga (2015) stress that gender has not been at the forefront of the participatory budgeting debate, and the evidence-based research regarding the effects of inclusion of gender sensitive approaches to participatory budgeting is inconclusive.

### Participatory budgeting and information and communication technologies

In the last decade, some municipalities worldwide have started to use information and communication technologies to enhance participatory budgeting processes. Under the scope of digital democracy or electronic democracy (e-democracy) studies, there is an emerging strand of literature regarding the effects of digital tools in these processes in countries such as Argentina (Matheus et al 2010), Brazil (Barros & Sampaio 2016), Germany (Pieper & Pieper 2015), Italy (Stortone & de Cindio 2015), and the United States (Smith 2015). Overall, as Sintomer et al (2013) stress, the use of digital tools to complement participatory budgeting offline processes can take a broad range of forms, such as supporting the collection of proposals, informing, engaging and mobilising citizens, assisting the discussion and interaction among citizens, and enabling online voting, monitoring and overview of the participatory budget development.

Originally the literature in this area enquired about the potential of the use of technological tools to enhance democratic processes (Salter, 2004). Yet, it is now widely recognized "that the design of digital tools and online participatory processes carries values and interests of the agents that offer them, impacting and being impacted by these processes themselves" (Sampaio & Peixoto, 2014, p. 414). Thus, as Sampaio & Peixoto (2014) suggest, the most relevant question to query regarding the use of technological tools in participatory budgeting procedures is how do the different designs of online tools and the different forms of use and ownership of them interact in diverse contexts, towards a final result. I call this query the *agent-technology-process-impact* question, since it asks about the agent's effect in the technology design and use.

For instance, Cunha et al (2011) show that the inclusion of digital tools in participation and decision-making processes around participatory budgets can take very different forms. In some cases, they can be used in a *subordinate manner*, within well-defined limits, as tools to monitor information or discussion and implementation phase of projects. In other cases, they can be used in a *coordinated manner*, to support the processes of political decision making, facilitating online voting. In this context, an *agent-technology-process-impact* question will critically assess the differences of using a subordinate or a coordinate technology in participatory budgeting processes, and the role that certain agent or agents may have in the final result given their influence in the design or use of the tool.

The use of digital tools in participatory budgeting processes can have a variety of results, posing both strengths and challenges. For instance, according with Cunha et al (2011) and Allegretti (2012), there are several factors that explain why most countries have so far tended to favour participatory budgeting spaces that offer direct contact between citizens and between them and the administration. For example, electronic technologies may seem impersonal and technocratic in some contexts. For this reason, the authors recommend to complement electronic interaction with face-to-face meetings and the use of technology already appropriated by the population, such as using radio and television. However, Cunha et al (2011) also note that sometimes technology can also encourage participation and inclusion of people who live far from where budgeting is done, or that are excluded in practice from the process due to various factors, such as illness, work or restricted mobility. In this context, the use of online participatory budgeting can help overcome some of the challenges of traditional offline participatory budgeting.

Even though in the last decade some participatory budgeting exercises worldwide have been complemented with the use of digital tools, in Colombia the use of online instruments to support participatory budgeting is not common. However, local governments are currently exploring the possibility of using these tools more actively to support offline processes (Viva la Ciudadanía 2016). Likewise, from a normative perspective in Colombia, Ángel (2015), Bocanegra et al (2016) and Viva la Ciudadanía (2016) highlight that digital tools could incentivise citizen participation in the Colombian peacebuilding processes, but warn about some limits such as the need of institutional transformation to provide an adequate response to citizens' participation through online tools, and a high digital divide that might hinder access of part of the population. In this context, exploring the uses of technology in participatory budgeting processes in the Colombian peacebuilding scenario might shed light on the differences, if any, between on-line and offline participatory budgeting processes to foster peacebuilding in Colombia. In this vein, I am currently engaging in a participatory research to explore the role of technology to foster peace outcomes in Medellín's participatory budgeting process.

Correspondingly, the study of the use of information and communication technologies for peacebuilding purposes has recently emerged as an evolving field of research (Stauffacher et al 2005; Puig & Kahl, 2013; Welch et al 2015a; Welch et al 2015b), encompassed in a term that has been coined as *peacetech* (Young & Young, 2016). Nevertheless, as Gaskell et al (2016) stress, the use of information and communication technologies for peacebuilding is still "under-researched and under-conceptualised" (Gaskell et al 2016, p. 2).

### **Towards an understanding of participatory budgeting as a transitional justice mechanism in Colombia**

Although some experiences of citizen budgeting at the local level have taken place in Colombia before with peacebuilding purposes (López 2016), and more formal experiences of participatory budgeting have emerged in the country since 1996, they have not been theorized yet as transitional jus-

tice mechanisms. Thus, the purpose of Section 2.6 is to trace a framework to further explore with evidence-based research the conceptualization of participatory budgeting under a transitional justice lens.

According with de Greiff (2010, 2012b), the theorization of transitional justice serves the purpose of clarifying the relationship between its constituent elements and the nature and the full extent of its normative commitments. In his words, “in addition to clarifying *what* we commit ourselves to in adopting the notion, theorizing helps us articulate *why* we are so committed. That understanding can make a crucial difference to *how* we act” (de Greiff 2012b, p. 33). In turn, Corradetti et al (2015) comprehend the theorization of transitional justice as the provision of systematic conceptualization of its nature, aims and limitations.

In order to theorize participatory budgeting as a transitional justice mechanism, it is relevant to note that the peace agreements between the Colombian Government and FARC deem participatory budgeting as *a guarantee of non-recurrence*. One of the main sections of the final agreement between the Colombian Government and FARC creates a *System for Truth, Justice, Reparation and Non-Recurrence*, as a comprehensive and coordinated scheme to satisfy the victims’ rights to justice, truth, reparation and non-recurrence. In particular, the System includes five judicial and non-judicial transitional justice mechanisms: the design of a truth commission, the creation of a special agency to search victims of forced disappearance, the launching of a special jurisdiction for peace, the establishment of particular measures to guarantee the right to reparation, and the creation of a broad range of guarantees of non-recurrence. Regarding this last point, the agreement specifies that the guarantees on non-recurrence will be the result of the implementation of all the points of the Final Agreement. Under this logic, participatory budgeting is considered a guarantee of non-recurrence included in the agreement on citizen and political participation.

In this context, four strands of the transitional justice literature that were identified in the literature review that precedes this article, might be useful to explore the conceptualization of participatory budgeting under a transitional justice lens with an evidence-based research.

A first strand queries about the *inclusion of bottom up or participatory approaches to transitional justice studies* (Wierzynski 2004; Lundy & McGovern 2008; McEvoy & McGregor 2008; Denhardt et al 2009; Brewer 2010; Hoogenboom & Vieille 2010; Charbonneau & Parent 2013; Gready & Robins 2014; Selim 2014; Pfeiffer 2015a). In this vein, from the exploratory research carried out in Medellín during the summer of 2016, it is possible to reasonably conclude that participatory budgeting process is an exercise that may allow citizens to build a stronger *relation between the citizens and the State*. In the words of an actor in the process of Medellín, it is the only programme of Medellín’s Town Hall that runs in all the localities in all the different issues that the population cares about. However, this issue creates many demands for the local and national institutions, and problems can emerge when they are not responsive.

Similarly, it was also a recurrent issue during the interviews that participatory budgeting had strengthened community cohesion in some communes, by actively encouraging deliberation in the communities. This has been particularly positive in neighbourhoods that have a high amount of internally displaced population. Yet, more research is needed to understand this impact.

A second thread in the literature that enables to explore the conceptualization of participatory budgeting as a transitional justice mechanism is interested in mapping the *relation between transitional justice and economic, social and cultural rights* (Arbour 2007; Hecht & Michalowski 2012; Şahinkaya 2013; Duthie 2014; Roht-Arriaza, 2014; Cahill-Ripley 2015; Dancy & Wiebelhaus-Brahm

2015; Szoke-Burke 2015). Under this scope, a recurring issue that emerged from the focus groups and interviews in Medellín was the potential of participatory budgeting to enhance *social inclusion*, understood in terms of civil society, particularly marginalised groups, being taken into account by the local and national state and having their economic, social and cultural rights satisfied. For instance, though the legalisation of the property rights of internally displaced people, the satisfaction of public services, or the implementation of sports' programmes. In fact, most of the projects—such as scholarships for young adults—that citizens propose for the prioritization stage of the process and later vote, are directly related with the guarantee of economic, social and cultural rights.

A third strand identified is interested in mapping the possible *links between transitional justice and development* (Aguirre & Pietropaoli 2008; Mani 2008; Duthie 2008; de Greiff 2009; Huggins 2009; Duthie 2014; Dancy & Wiebelhaus-Brahm 2015). Under this scope, more than economic development, the exploratory research permits to identify a development approach closer to the human capabilities concept (Sen 1988; Sen 1989; Duthie 2008; de Greiff 2009; Duthie 2014). Thus, under this scope, some citizens interviewed claimed that they have had an experience of *empowerment* with the process given that they have benefited from programmes financed with participatory budgeting resources, and they have become leaders of the process in their communities.

However, from the participant observation and interviews carried out in Medellín, a challenge found was the possibility of co-optation of the votes in the process, which might prevent true deliberation and empowerment experiences from emerging in some localities. This could create a sentiment of apathy in some members of the community. Thus, during the focus groups, some participants suggested that digital tools could give more transparency to the process.

Lastly, a final strand of the literature on transitional justice that could enrich the study of participatory budgeting through a participatory budgeting lens, is precisely related with the *conceptualization of the guarantees of non-recurrence* (de Greiff 2015a; Roht-Arriaza 2016; de Greiff 2016). According to de Greiff (2015), although the international legal framework on guarantees of non-recurrence has significantly increased since 1993, there is still a need of theorizing and clarifying further what this concept entails, what guarantee means, its object, subject and duty bearers.

Yet, de Greiff (2015) asserts that the main conceptual difference between the guarantees of non-recurrence and the other three core transitional justice mechanisms—i.e. truth, justice and reparation—is that “while those three elements refer to measures, guarantees of non-recurrence is a function that can be satisfied by a broad variety of measures” (Greiff 2015, p. 7). In particular, he claims that this function is, by nature, to prevent new conflicts to emerge (de Greiff 2015; de Greiff 2016). Although the peace agreement between the Colombian Government and FARC acknowledges participatory budgeting as a guarantee of non-recurrence, more research is needed to understand if this mechanism could prevent new conflicts to emerge at the local level in Colombia and under what circumstances.

## Conclusion

The inclusion of participatory budgeting as a guarantee of non-recurrence of the conflict in the current peace process in Colombia provides a novel case study to explore theoretical dimensions of transitional justice, the relation between citizen participation and peacebuilding, and the role that technology can play in these processes.

This document suggests that participatory budgeting was included as a guarantee of non-recurrence in the agreement on political and citizen participation between the Colombian Government and FARC, under the rationale that it is a mechanism that might boost participatory and democratic practices in the country. In fact, one of the main triggers of the Colombian conflict has been the lack of a democratic culture. Thus, under the view of the negotiators, creating a buoyant democracy will prevent new conflicts to occur.

In this scenario, the document is a preliminary effort to explore the conceptualization of participatory budgeting as a transitional justice mechanism in Colombia. Likewise, taking into account that there is a consistent call in the literature for more empirical transitional justice research, the document also argued that empirical research on participatory budgeting in Colombia could generate a better understanding of transitional justice as an evolving field, particularly regarding four areas: (i) the inclusion of participatory approaches to transitional justice studies; (ii) the relation between transitional justice and economic, social and cultural rights; (iii) the links between transitional justice and development; and (iv) the theorization of the guarantees of non-recurrence

Finally, the document also suggested that empirical research of digital exercises of participatory budgeting in Colombia, may also allow a deeper understanding of the relation between information and communication technologies and transitional justice. In future publications about the research that I am conducting on the relationship between participatory budgeting, peacebuilding and technology in Colombia, I will explore these issues with more detail, grounded on qualitative data. 🌐

## References

- Aguirre, D., & Pietropaoli, I. (2008). Gender equality, development and transitional justice: The case of Nepal. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), 356-377.
- Allegretti & Falanga (2015). Women in budgeting: A critical assessment of participatory budgeting experiences, pp. 33-54. In: Ng, C. (Ed.). (2015). *Gender Responsive and Participatory Budgeting: Imperatives for Equitable Public Expenditure* (Vol. 22). Springer.
- Allegretti, G. 2012. "From Skepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations Between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies?" In *Legitimacy\_2.0: e-Democracy and Public Opinion in the Digital Age*, eds. P. Mindus, A. Greppi, and M. Cuono. Frankfurt am Main: Goethe-University Press, 145-81.
- Allegretti, G., (2007), *Territori in Cammino: Democrazia Partecipativa, Pacificazione e Accerchiamento Dell'illegalità*, in Giorgio Montagnoli (org.), *Difendere, difendersi: rapporto 2005*. Pisa: Edizioni Plus, 287-324.
- Allegretti, G., & Herzberg, C. (2004). Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy. *TNI briefing series*, 5.
- Álvarez, D., & González, Y. "Presupuesto participativo, liderazgo comunitario y participación comunitaria: ejes articuladores para el desarrollo social." *Revista Colombiana de Ciencias Sociales* 5.1 (2014): 99-121.
- Ambos, K. (2010). *Procedimiento de la Ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) y derecho penal internacional*, GTZ, Bogotá 2010.
- Ambos, K. (2014) (Cord.), *Justicia de transición y Constitución: Análisis de la Sentencia C-579 de 2013 de la Corte Constitucional*, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Ambos, K. (Cord.). (2015) *Justicia de transición y Constitución II: Análisis de la Sentencia C-577 de 2014 de la Corte Constitucional*, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2015.
- Ángel, L. (2015). Conectados por la paz: Las tecnologías de la información y las comunicaciones como vía para incentivar la participación ciudadana en el proceso de implementación de los acuerdos de La Habana y la construcción de paz. Informe nº 24. Fundación Ideas para la Paz.
- Anupindi, M. Discarding the Binary and Developing Criteria: Economic and Social Rights in Transitional Justice. *Texas International Law Journal*, 50(3), 3.
- Aponte, A. (Dir.). (2011a) *El proceso penal especial de Justicia y Paz: alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011.
- Aponte, A. (Dir.), (2011b). "Dinámica de la reparación en el proceso penal especial de Justicia y Paz. Elementos para discernir un sistema general de reparaciones en el marco de la justicia transicional en Colombia", in: *Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, Cuarto Informe*, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011.
- Aponte, A. (2011c). "Verdad, justicia y reparación: reflexiones en torno del impulso constitucional a una triada problemática", in: Yepes, H. & Suelt, V. (Cord.), *La Constitución 20 años después: visiones desde la teoría y la práctica constitucional*, Bogotá, 2011, pp. 195-233.
- Aponte, A. (Dir.). (2012). *Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, Perspectivas del proceso penal especial de Justicia y Paz en una dinámica ampliada de justicia transicional*, CITpax, Madrid-Bogotá, 2012.

- Arbour, L. (2007). Economic and social justice for societies in transition. *NYUJ Int'L L. & Pol.*, 40.
- Arenas, J. (1971). *La guerrilla por dentro*, Ediciones Tercer Mundo.
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: Una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista De Economía Institucional*, 16(30), 131-169.
- Aricapa, R. (2015). Comuna 13. Crónica de una guerra urbana. De Orión a La Escombrera, Ediciones B.
- Arjona, A. (2014). Wartime Institutions: A Research Agenda. *Journal of Conflict Resolution* December 2014 58: 1360-1389.
- Arthur, P. (2009). How "transitions" reshaped human rights: A conceptual history of transitional justice. *Human Rights Quarterly*, 31(2), 321-367.
- Baiocchi, G. (2015). But Who Will Speak for the People? The Travel and Translation of Participatory Budgeting. *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*, 107.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Baiocchi, G., Heller, P., Chaudhuri, S., & Silva, M. K. (2006). Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. *Empowerment in practice: From analysis to implementation*, 95-128.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Barrera, V. (2015). Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local. In: González, F., Guzmán, T., & Barrera, V. (Eds.), "Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia", CINEP.
- Barros, S. A., & Sampaio, R. C. (2016). Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. *Policy & Internet*, 8(3), 292-312.
- Bellows, J., & Miguel, E. (2009), "War and Local Collective Action in Sierra Leone", in: *Journal of Public Economics* Number 93 (11-12), pp. 1144-1157.
- Bland, G. (2011). Supporting post-conflict democratic development? External promotion of participatory budgeting in El Salvador. *World Development*, 39(5), 863-873.
- Blattman, C. (2009), "From Violence to Voting: War and Political Participation in Uganda", in: *American Political Science Review*, Number 103, pp. 231-247.
- Bocanegra, J., González, R. & Olaya L. (2016) "Una estrategia para la apropiación de las TIC en la reconciliación de las víctimas del conflicto armado colombiano." *TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad* 8.14: 53-64.
- Bohórquez Barrios, J. M. (2016). Ley de víctimas y restitución de tierras: un estudio sobre la eficacia real del proceso de restitución de tierras.
- Bonacker, T. (2010). Victim Participation in Transitional Justice Processes: Global Norms, Transnational Advocacy and Local Activism. Paper presented at the Annual Meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans.
- Bouvier, V. (2014). Colombia: La construcción de la paz en tiempos de guerra. Bogotá: Editorial Universidad Del Rosario, Escuela De Ciencias Humanas.
- Brewer, J. D. (2010). Peace processes: A sociological approach. Polity.



- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27(1), 257-284.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*, Environment & Urbanization, Vol. 16 No 1.
- Cahill-Ripley, A. J. (2015). Reclaiming the peacebuilding agenda: Economic and social rights as a legal framework for building positive peace: A human security plus approach to peace-building. *Human Rights Law Review*.
- Castillo, M. (2015). Reflections on Participatory Budgeting in New York City. *The Innovation Journal*, 20 (2), 2.
- Célérier, L., & Cuenca Botey, L. E. (2015). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: a Bourdieusian interpretation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(5), 739-772.
- Centro de Análisis Político (CAP). (2015). Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín. Universidad EAFIT.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013.
- Charbonneau, B., & Parent, G. (2013). *Peacebuilding, memory and reconciliation: Bridging top-down and bottom-up approaches* Routledge
- Chavarría Olarte, G. C. (2012). *Estrategias utilizadas para la satisfacción de la garantía de no repetición en desmovilizados de grupos armados ilegales: un estudio con desmovilizados de grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia*. Medellín, Valle de Aburrá-Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(116), 195-252.
- Christensen, H. E., & Grant, B. (2016). Participatory Budgeting in Australian Local Government: An Initial Assessment and Critical Issues. *Australian Journal of Public Administration*.
- Church, C., and Rogers, M. (2006). *Designing for results: Integrating monitoring and evaluation in conflict transformation programs*. *Search for Common Ground*, 2006, in: <https://goo.gl/oZTEZY>
- Cohen J., & Arato, A. (1994) *Civil Society and Political Theory*, MIT Press.
- Cohen, M., Schugurensky, D., & Wiek, A. (2015). Citizenship Education through Participatory Budgeting: The Case of Bioscience High School in Phoenix, Arizona. *Curriculum and Teaching*, 30(2), 5-26.
- Colombian Government & ELN, *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, 2016, in: <https://goo.gl/X6YZKe>
- Colombian Government & FARC. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Colombian Government & FARC. (2013a). 2do informe conjunto sobre el punto número 2 de la agenda.
- Colombian Government & FARC. (2013b). Participación política: Apertura democrática para construir la paz (Borrador Conjunto 06.11.2013 ed.) Comunicado.
- Colombian Government & FARC. (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Cote, G. (2010). *El proceso penal especial de Justicia y Paz: ¿verdadera alternativa de transición hacia la paz u otro intento fallido de consolidación del Estado en medio de la guerra?*, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 7, Bogotá, pp. 125-164.
- Cunha, E., Allegretti, G., & Matias, M., *Participatory Budgeting and the Use of Information and Communication Technologies: A Virtuous Cycle?*, *RCCS Annual Review* 3 (2011), Issue no. 3.
- Corradetti, N. Eisikovits & J. V. Rotondi (Eds.) (2015), *Theorizing transitional justice*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.

- Dancy, G., & Wiebelhaus-Brahm, E. (2015). Bridge to human development or vehicle of inequality? transitional justice and economic structures. *International Journal of Transitional Justice*, 9(1), 51-69.
- DANE (2015), Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación, Encuesta de Calidad de Vida.
- David, M. (2006). *Case study research*. London. Sage.
- de Coning, C., & Romita, P. (2009). Monitoring and evaluation of peace operations. International Peace Institute (IPI), in: <https://goo.gl/pYkHbK>
- de Greiff, P. (2009). Articulating the links between transitional justice and development: Justice and social integration. DE GREIFF, Pablo, and DUTHIE, Roger,(Eds.), , 28-76.
- de Greiff, P. (2010). A normative conception of transitional justice. *Politorbis*, 50(3), 17-29.
- de Greiff, P. (2012a). Report of the special rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation, and guarantees of non-recurrence. New York: United Nations General Assembly,
- de Greiff, P. (2012b). Theorizing transitional justice. In M. Williams, R. Nagy & J. Elster (Eds.), *Transitional justice*. New York: NYU Press.
- de Greiff, P. (2013). Transitional justice gets its own encyclopedia: Vitamins or steroids for a developing field? doi:10.1093/ijtj/ijt023
- de Greiff, P. (2015a). Report of the special rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. ( No. UN Doc. A/HRC/30/42).CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.
- de Greiff, P., (2015b), Statement by the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Human Rights Council Thirtieth Session.
- de Greiff, P. (2016). Guarantees of non-recurrence: the future of dealing with the past. Public lecture celebrating the 10th anniversary of the Centre on Human Rights in Conflict. Co-sponsored by the London Transitional Justice Network.
- de Sousa Santos, B. (2005). Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. In: de Sousa Santos, B. & Garavito, C. (2005). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*, 310.
- de Zubiría, S. (2015). "¿Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano" in: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Denhardt, J., Terry, L., Delacruz, E. R., & Andonoska, L. (2009). Barriers to citizen engagement in developing countries. *Intl Journal of Public Administration*, 32(14), 1268-1288.
- Dias, N. (2014). "25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?". In: Dias, N. (Ed.) (2014), *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association.
- Duncan, G. (2015) "Exclusión, insurrección y crimen". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Duncan, G. (2015). *Los señores de la guerra*, DEBATE.
- Duque C., & Torres, L. (2015). Las garantías de no repetición como mecanismo permanente para la obtención de la paz, *Univ. Estud. Bogotá (Colombia)* N° 12: 269-290, enero-diciembre.
- Duthie, R. (2008). Toward a development-sensitive approach to transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), 292-309.

- Duthie, R. (2014). Transitional justice, development, and economic violence. *Justice and economic violence in transition* (pp. 165-201) Springer.
- Fajardo, D. (2015). "Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones para su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- FARC. (2013). *Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional: 100 propuestas mínimas*.
- Fierst, S. (2013). El presupuesto participativo en el contexto de los jóvenes de la Comuna 13 de Medellín. *Analecta política*, 3(4).
- Fletcher, L. E., & Weinstein, H. M. (2015). Writing transitional justice: An empirical evaluation of transitional justice scholarship in academic journals. *Journal of Human Rights Practice*, 7(2), 177-198. doi:10.1093/jhuman/huv006.
- Fölscher, A. (2007a). Participatory budgeting in Asia, pp. 157-189. In: Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. World Bank Publications.
- Fölscher, A. (2007b). Participatory budgeting in the Middle East and North Africa. pp. 225-255. In: Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. World Bank Publications.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society*, 29(1), 5-42.
- Gáfaró, M., Justino, P., and Ibáñez, A., (2014), "Collective Action and Armed Group Presence in Colombia", in: *Documento CEDE* No. 2014-28, Bogotá: CEDE.
- García-Arboleda, J. F., Garzón, J., & Hernández, C. (2015). La participación de las víctimas en los mecanismos de justicia transicional en Colombia (2008 – 2015), Área de Víctimas, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz. CITpax, Madrid-Bogotá.
- García-Durán, M. (2011) *La sociedad civil en los procesos de paz en Colombia*. In: Sarmiento, F. (Ed.) (2011). *Lecciones para la paz negociada. Retrospectiva histórica en Colombia*.
- García-Durán, M. (2004). *Alternatives to war: Colombia's peace processes*. London: Conciliation Resources in collaboration with CINEP.
- García-Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2014). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá, Dejusticia.
- Garzón, B. (Cord.) (2011). *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la justicia transicional en Colombia*, Mapp-OEA, Bogotá.
- Gaskell, J., Puig, H., Rieken, J., Ali, A., Rigterink, A. (2016) *Uses of information and communication technologies (ICTs) for EU conflict prevention and peacebuilding*. London School of Economics and Political Science and Build Up.
- Gilligan, M., Pasquale, B., & Samii, C. (2014), "Civil War and Social Cohesion: Lab-in-the-Field Evidence from Nepal", in: *American Journal of Political Science* 58 (3): pp. 604-619.
- Giraldo, J. (2015). "Política y guerra sin compasión". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. *London: Weidenfeld and Nicholson*, 24 (25), 288-304.
- Goebertus, J. (2016), *Conoce el Acuerdo sobre las Víctimas*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. *Participatory budgeting*, 91-126. In: Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. World Bank Publications.
- Benjamin Goldfrank (2006), *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*, University of New Mexico.
- Ganuzza, E., Nez, H., & Morales, E. (2014). The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291.
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco Gómez, L., Herrera, G., Aguirre, G., & Giraldo, R. (2012). Planeación participativa. *Realidades y retos. Medellín: La Carreta Editores EU*.
- Gómez, E. (2007). El Presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo*, 15(1).
- Gonçalves, S. (2013). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94-110.
- González, F., Guzmán, T., & Barrera, V. (Eds.). (2015). "Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia", CINEP.
- González, C. (2004), "Negotiations with the FARC: 1982–2002", in: Mauricio García-Durán (ed.), *Accord, Alternatives to war: Colombia's peace processes, 2004*, London: Conciliation Resources.
- Gordon, E., Michelson, B., & Haas, J. (2016, February). @ Stake: A Game to Facilitate the Process of Deliberative Democracy. In *Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work and Social Computing Companion* (pp. 269-272). ACM.
- Gready, P., & Robins, S. (2014). From transitional to transformative justice: A new agenda for practice. *International Journal of Transitional Justice*, 8(3), 339-361.
- Guarín, S. (2016). Dilemas de la paz territorial y de la participación ciudadana. Razón Pública.
- Gutiérrez, F. (2015). "¿Una historia simple?, in: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Gutiérrez, A., Hincapié, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, (125), 205-224.
- Gutiérrez, A. & Sánchez, L. (2012). Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del PLPP en Medellín-Colombia. En T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios & A. Opazo, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el sur* (pp. 51-74). Santiago: lom.
- Juan David Gutiérrez (2014), "Smallholders' Agricultural Cooperatives in Colombia: ¿Vehicles for Rural Development?", in: *Desarrollo y Sociedad* Number 73, pp. 219-271, Bogotá: Andes University.
- Hansen, T. O. (2011). Transitional justice: Toward a differentiated theory. *Or.Rev.Int'L L.*, 13, 1.
- Hartz-Karp, J. (2012). Laying the Groundwork for Participatory Budgeting-Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- He, B. (2011). Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work. *Public Administration and Development*, 31(2), 122-133.
- Hecht, L., & Michalowski, S. (2012). The economic and social dimensions of transitional justice. EJTN Concept Paper.
- Heller, P. (2012). Democracy, participatory politics and development: Some comparative lessons from Brazil, India and South Africa. *Polity*, 44(4), 643-665.

- Hoogenboom, D. A., & Vieille, S. (2010). Rebuilding social fabric in failed states: Examining transitional justice in bosnia. *Human Rights Review*, 11(2), 183-198.
- Huggins, C. (2009). Linking broad constellations of ideas: Transitional justice, land tenure reform, and development. *Transitional Justice and Development: Making Connections*.
- Husin, N. H. (2016). Personal journey of development through the Gender Responsive and Participatory Budgeting (GRPB) project, Penang. *Asian Journal of Women's Studies*, 22(2), 174-180.
- Institute for Economics and Peace (2016). *Global Peace Index 2016*.
- Inter-American Commission of Human Rights. (2013). Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II.
- International Crisis Group (2013). *Transitional Justice and Colombia's Peace Talks*, Brussels.
- Insuasty A., Aristizabal, W., & Pelaez, E. (2010). Educación superior y participación en el marco del presupuesto participativo en la comuna uno de medellín. *Agora USB*, 10(2), 411-434.
- Jaramillo, S. (2013). *Transition in Colombia*, Discourse pronounced by the High Commissioner of Peace in a conference at Externado University in Bogotá, Colombia.
- Jaramillo, S. (2014) *Territorial peace*, Discourse pronounced by the High Commissioner of Peace in a conference at Harvard University, March 2014, in: <https://goo.gl/dkhj6f>
- Kalyvas, S., and Kocher, M., (2007), How "Free" is Free Riding in Civil Wars?: Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem, in: *World Politics* 59: 177-216.
- Kamal, M., Sivarajah, U., Allegretti, G., Secchi, M., & Antunes, S. (2016). Enabling multichannel participation through ICT adaptations for participatory budgeting.
- Lara, C. (2014). Democratic participation in Colombia. In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association.
- Lawther, C. (2015). Peace without the past? truth, transition and the northern ireland case . In Corradetti, N. Eisikovits & J. V. Rotondi (Eds.), *Theorizing transitional justice*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- Lerner, J., & Van Wagner, E. (2006). Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces. *The Transnational Institute New Politics Publications*.
- López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?. *Editorial Debate*.
- Lundy, P., & McGovern, M. (2008). Whose justice? rethinking transitional justice from the bottom up. *Journal of Law and Society*, 35(2), 265-292.
- Mac Ginty, Roger, ed. *Alternative and Bottom-up Peace Indicators*. Routledge, 2015.
- Maldonado, D. (2016). La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia. 20 años de Construcción de Desarrollo y Paz: Aprendizajes y Recomendaciones desde los Territorios. Bogotá.
- Mani, R. (2008). Dilemmas of expanding transitional justice, or forging the nexus between transitional justice and development. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), 253-265.
- Marquetti, A., da Silva, C. E. S., & Campbell, A. (2012). Participatory Economic Democracy in Action Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Marquetti, A. (2009). The Redistributive Effects Of The Participatory Budgeting In Porto Alegre, pp. 99-114. In: Silva, P. and Cleuren, H. (Eds.) *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Brill.
- Martin, G. (2014). *Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y Estado, 1975-2013*. La Carrera Editores EU.

- Matheus, R., Ribeiro, M. M., Vaz, J. C., & de Souza, C. A. (2010). Case studies of digital participatory budgeting in latin america: Models for citizen engagement. Paper presented at the Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 31-36.
- Matovu, G. (2006). Capacity building for participatory planning and budgeting in Africa: Initiatives and strategic perspectives. United nations public administration network (UNPAN).
- McEvoy, K., & McGregor, L. (2008). *Transitional justice from below: Grassroots activism and the struggle for change* Bloomsbury Publishing.
- McGee, R., & Flórez, A. (2016). *Power, Violence, Citizenship and Agency: A Colombian Case Study*.
- Melguizo, J. (2011) "El fortalecimiento de lo público se hace a través de las instituciones públicas y la participación ciudadana". In: Red de PLYPP, *Memorias del Segundo Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa - Yumbo y Medellín, II Encuentro*
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Mills, A. J., Durepos, G., & Wiebe, E. (Eds.). (2009). *Encyclopedia of case study research*. Sage Publications.
- Molando, A. (2015). "Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010)". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Molano, A. (2016). Territorios de paz y concentraciones de guerra. (El Espectador).
- Moncayo, V. M. (2015). "Hacia la verdad del conflicto: Insurgencia guerrillera y orden social vigente". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Montambeault, F., & Goirand, C. (2016). Between Collective Action and Individual Appropriation The Informal Dimensions of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. *Politics & Society*, 44(1), 143-171.
- Nesta (2010), *Your local budget*, London.
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42 (11), 2023-2036.
- Núñez, M. P., & Montoya, C. (2016). Tipologías de relaciones de grupos armados ilegales con población civil y mecanismos de tramitación de conflictos. In: Valencia, L., & Ávila, A, (Eds.) (2016). *Los retos del postconflicto: justicia, seguridad y mercados ilegales*. Ediciones B.
- Office of the High Commissioner for Peace (2014). *Learn about the peace process in Colombia*, Bogotá.
- Olave, G. (2013). El proceso de paz en colombia según el estado y las FARC-EP. *Discurso & Sociedad*, 7(2), 338-363.
- Olsen, T., Payne, L., & Reiter, A. (2010). *Transitional justice in balance. Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Orozco, I. (2014) Garantías de no repetición: desafíos en materia de eficacia y relación con la justicia ordinaria. In: Molano, R., (Ed.). (2014). *Entre transición y restauración. Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto contribuciones al debate sobre justicia transicional en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer.
- Otálora, G., & Machado, S. (2012). *The objective qualification of non-international armed conflicts: A Colombian case study*, in: Amsterdam Law Forum, Vol. 4, No. 1, pp. 58-77.
- Paffenholz, T. (2014), Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy. *Negotiation Journal*, 30: 69–91. doi: 10.1111/nejo.12046.

- Paffenholz, T. (2010) *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment* (2010), Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Paffenholz, T. (2009), Summary of Results for a Comparative Research Project: Civil Society and Peacebuilding, CCDP Working Paper.
- Paffenholz, T., & Spurk, C. (2006). *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction Paper No. 36, in: <http://www.uio.no/studier/emner/sv/statsvitenskap/STV4347B/v10/Paffenholz%20%26%20Spurk%2006.pdf>
- Paffenholz, T. (ed.) (2004), *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*, Lynne Rienner.
- Pagani, M. L. (2012). La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos. *Cuestiones de sociología*, (8), 221-244.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Editorial Norma.
- Patiño, C. (2015). *Medellín: Territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Bogotá, Planeta.
- Pécaut, D. (2015). "Un conflicto armado al servicio del status quo social y político". In: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Grupo Editorial Norma.
- Peixoto, T. (2008). E-participatory budgeting: E-democracy from theory to success? Available at SSRN 1273554,
- Peixoto, T. (2009). Beyond theory: E-participatory budgeting and its promises for eParticipation. *European Journal of ePractice*, 7(5), 1-9.
- Pérez, B., & Montoya, C. (2013). *Las bacrim después de 2013: ¿Pronóstico reservado?* Bogotá, Fundación Paz Y Reconciliación.
- Peruzzotti, E. (2012). Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity*, 44(4), 625-642.
- Pfeiffer, S. (2015a). Territorial peacebuilding in Colombia: The opportunity to do what has not been achieved before?
- Pfeiffer, S. (2015b). Building up a peace infrastructure for Colombia: lessons from implementing the Victims Law.
- Pham, P. N., Vinck, P., Marchesi, B., Johnson, D., Dixon, P. J., & Sikkink, K. (2016). Evaluating transitional justice: The role of multi-level mixed methods datasets and the Colombia reparation program for war victims. *Transitional Justice Review*, 1(4), 3.
- Pico, C. R. R. (2015). Participación política en los acuerdos de paz de la Habana: El prerrequisito de la refrendación de los acuerdos. *Análisis Político*, 28(85), 57-75.
- Pieper, A. K., & Pieper, M. (2015). Political participation via social media: a case study of deliberative quality in the public online budgeting process of Frankfurt/Main, Germany 2013. *Universal Access in the Information Society*, 14(4), 487-503.
- Pinnington, E., Lerner, J., & Schugurensky, D. (2009). Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 21(3), 454.
- Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. *Comisión Histórica Del Conflicto Y Sus Víctimas (CHCV)*, (2015). *Contribución Al Entendimiento Del Conflicto Armado En Colombia*, pp. 1-94.

- Plata, O. (2012). De la Ley de Justicia y Paz a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: de la indignación a la reconciliación. *Agora USB*, 12(1), 47-59.
- Puig, H., & Kahl, A. (2013). Technology for peacebuilding. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(3).
- Robson, C. (2013), *Real World Research*, 3rd Edition.
- Roht-Arriaza, N. (2014). Reparations and economic, social, and cultural rights. *Justice and economic violence in transition* (pp. 109-138) Springer.
- Roht-Arriaza, N. (2016). Measures of non-repetition in transitional justice: The missing link? In P. Gready, & S. Robins (Eds.), *From transitional to transformative justice* (CUP), Forthcoming (pp. UC Hastings Research Paper No. 171)
- Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa (Red de PLyPP). (2015). *Memorias del VIII Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa, "Construimos paz para transformar nuestros territorios"*. Viva la Ciudadanía.
- Rincón, J. (2012). Poblamiento y estructuración socio espacial del Municipio de la Macarena, Meta 1950-2012. CINEP-CNMH. Bogotá.
- Rincón, T. (2010) *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*, Debates Democráticos, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Rúa, C. F., (2015) The moments of transitional justice in Colombia, *Rev. Derecho*, nº 43, pp. 71-109.
- Ryan, M. (2014). *Advancing comparison of democratic innovations: a medium-N fuzzy-set qualitative comparative analysis of participatory budgeting* (Doctoral dissertation, University of Southampton).
- Ryan, M., & Smith, G. (2012), *Towards a Comparative Analysis of Democratic Innovations: Lessons from a small-N fsqca of Participatory Budgeting*, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Special issue on methodological challenges in participation research, Vol. 70, extra 2, 89-120.
- Şahinkaya, Y. (2013). The expanded scope of transitional justice: Addressing root causes of economic, social and cultural rights violations. *Human Rights Review*.
- Sampaio, R., & Peixoto, T. (2014). Electronic participatory budgeting: False dilemmas and true complexities . In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association.
- Sampaio, R. C., Maia, R. C. M., & Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida. (2011). Participation and deliberation on the internet: A case study of digital participatory budgeting in belo horizonte. *The Journal of Community Informatics*, 7(1-2).
- Sánchez, C., Bou, J. (2014). Participation as of the gender perspective from the analysis of specific participatory processes. In: Dias, N. (Ed.) (2014), *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association.
- Sánchez, L., & Correa, L. (2011). Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de caso Programa de Planeacion Local y Presupuesto Participativo, 2044-2007, Comuna 1 Popular, municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias sociales y Humanas. Grupo de Investigacion en Intervencion Social (GIIS).
- Sánchez, G., Sanín, F. G., & Wills, M. E. (2006). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en colombia* Editorial Norma.
- Sánchez, A. & Sánchez, G. (2004). "El huevo de la serpiente". In: *Semana.com*
- Santana, P. (Cord). (2009). *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia 12 años de experiencias*. Viva la Ciudadanía.



- Sarmiento, F. (Ed.) (2011). *Lecciones para la paz negociada. retrospectiva histórica en colombia.*
- Sarmiento, F. & Sánchez, L. (2011) *Lecciones de paz en Colombia*, in: Sarmiento Santander, F. (Ed.) (2011). *Lecciones para la paz negociada. retrospectiva histórica en colombia.*
- Selim, Y. (2014). The opportunities and challenges of participation in transitional justice: Examples from nepal. *Journal of International Development.*
- Sen, A. (1999). *Commodities and capabilities. OUP Catalogue.*
- Sen, A. (1988). The concept of development. *Handbook of development economics, 1, 9-26.*
- Shah, A. (2007). Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting. Shah, A. (Ed.) *Participatory budgeting*, World Bank, 191-222.
- Sintomer, Y., Röcke, A., & Herzberg, C. (2016). *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance.* Routledge.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., & Alves, M. (2013). Participatory budgeting worldwide—Updated version. *Global Civic Engagement—Service for Development Initiatives.*
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research, 32(1), 164-178.*
- Smith, R. (2015). Electronic Citizen Participation in Local Government Decision Making; Applications for Public Budgeting. In *Proceedings of the 15th European Conference on eGovernment 2015: ECEG 2015* (p. 274). Academic Conferences Limited.
- Sorribas, P. M., & Garay Reyna, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. Aportes desde un enfoque psicosocial. *Polis, 10(2), 39-69.*
- Stauffacher, D., Drake, W., Currión, P., & Steinberger, J. (2005). Information and communication technology for peace: The role of ICT in preventing, responding to and recovering from conflict. United Nations ICT Task Force.
- Stokes, S. (2009). Political Clientelism. In: Boix, C., & Stokes, S., *The Oxford Handbook of Comparative Politics.*
- Stortone, S., & de Cindio, F. (2015). Hybrid Participatory Budgeting: Local Democratic Practices in the Digital Era. In *Citizen's Right to the Digital City* (pp. 177-197). Springer Singapore.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research* (Vol. 15). Newbury Park, CA: Sage.
- Suárez B., & Jaramillo, F. (2014). La satisfacción del derecho a la justicia en el marco del proceso de paz colombiano. Una mirada a la evolución en materia de responsabilidad penal en el contexto de un proceso de paz y de los actuales estándares internacionales. *Estudios Socio-Jurídicos, 16(2), 61-88.*
- Summers, N., *Colombia's Victims' Law: Transitional Justice in a Time of Violent Conflict*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol, 25, pp. 219-255, 2012.
- Szoke-Burke, S. (2015). Not only context: Why transitional justice programs can no longer ignore violations of economic and social rights. *Tex.Int'L LJ, 50, 465.*
- Taylor, D., (2014). *Victim Participation in Transitional Justice Mechanisms: Real Power or Empty Ritual?* Impunity Watch Research.
- Teitel, R. G. (2014). *Globalizing transitional justice.* Oxford: Oxford University Press.
- The OAS Mission to Support the Peace Process in Colombia (2013). *Eighteenth half-yearly report of the Secretary General to the Permanent Council on OAS Mission to Support the Peace Process in Colombia (MAPP/OAS)*, OEA/Ser.G, CP/doc.4937/13 corr. 1, 4.

- The Participatory Budgeting Unit (2010). *Participatory Budgeting in the UK – A toolkit*, Second Edition, London.
- Thompson, N. K. (2012). Participatory budgeting-the Australian way. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Thoms, O. N., Ron, J., & Paris, R. (2008). The effects of transitional justice mechanisms: A summary of empirical research findings and implications for analysts and practitioners. Ottawa: Centre for International Policy Studies.
- Torrijos, V. (2015). "Cartografía del conflicto: pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano." In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Town Hall of Medellín. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019. *Medellín Cuenta Con Vos*.
- Town Hall of Medellín. (2015). ABC de planeación local y presupuesto participativo. *Medellín*.
- Traub-Merz, R. (Ed.). (2013). *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*. Palgrave Macmillan.
- UN-HABITAT (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa*, Volume I: Concepts and Principles, United Nations Human Settlements Programme.
- UN-HABITAT (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa*, Volume II: Facilitation Methods, United Nations Human Settlements Programme.
- Uprimny, R., Sánchez, L. & Sánchez, C. (2014). *Justicia para la paz: crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Uprimny, R. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De Justicia, Colección Ensayos y Propuestas, Bogotá.
- Urán, O. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro. *territorios*, (33), 123-156.
- Urán, O., (2012) "Participación Ciudadana y Espacio Popular Urbano en Medellín: entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social - Comuna 1 y Comuna 13. Una reflexión comparativa". Colombia E-Metropolis.
- Urán, O., (2010) "Participatory creativity in a conflictive city". *Participation And Democracy In The Twenty-First Century City*. pp.127 – 153.
- Urán, O., (2008). Participación Ciudadana y Desarrollo Local en un Contexto de Reinserción de Grupos Paramilitares y Conflicto Armado - El caso del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín – Colombia, Universidad Nacional.
- USIP, *Lessons for Colombia's Peace Talks in Oslo and Havana*, Bogotá-Washington, 2012, in: <https://goo.gl/2Ldnfx>
- Valencia, L. (2016). "Las bandas criminales y el postconflicto". In L. Valencia, & A. Ávila (Eds.), *Los retos del postconflicto: Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Ediciones B.
- Vallejos, C. (2015). Innovación Democrática y empoderamiento: estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile.
- Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 165-206.
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900- 2010*. Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.

- Vega, R. (2015). "Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Velasco, M. (2006). Cambio institucional y protesta social en Colombia 1964- 2000: análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional* (63), 70-87.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. doi: 10.5007/2175-7984.2011.v10n18p155. *Política & Sociedade*, 10(18), 155-186.
- Velásquez, F., & González, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Fundación Corona, Bogotá.
- Victims' Agency (2015), Lineamientos para la formulación de garantías de no repetición en los planes de reparación colectiva, Grupo de Garantías de no Repetición, 400.08.16-1.
- Villa, J., Díaz, D., & Machado, D. (2015). Reparación a las víctimas de dictaduras, conflictos armados y violencia política en sus componentes de compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición. *El Ágora USB*, 15(1), 217-240.
- Viva la Ciudadanía. (2016). Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos en La Habana en materia de participación ciudadana: Presupuestos Participativos. Mesa temática de Presupuesto Participativo. Bogotá.
- Voors, M., Nillesen, E., Verwimp, P., Bulte, E., Lensink, R., & Van Soest, D. (2012), "Violent Conflict and Behavior: A Field Experiment in Burundi", in: *American Economic Review*, 102(2): 941-64.
- Waldmann, P. (2007). Guerra civil, terrorismo y anomia social: El caso colombiano en un contexto globalizado Editorial Norma.
- Wampler, B. (2012), "Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy" *Polity*.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73-99.
- Weber, R., Crum, T., & Salinas, E. (2015). The civics of community development: participatory budgeting in Chicago. *Community Development*, 46(3), 261-278.
- Welch, J., Halford, S., & Weal, M. J. (2015a). Information and communication technologies (ICTs) and peacebuilding: A conceptual framework.
- Welch, J., Halford, S., & Weal, M. (2015b). Conceptualising the web for post-conflict governance building. *Peacebuilding*, 3(1), 58-74.
- Wierzynski, A. (2004). Consolidating democracy through transitional justice: Rwanda's gacaca courts. *NYUL Rev.*, 79, 1934.
- Wills, M. E. (2015). "Los tres nudos de la guerra colombiana". In: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Wu, Y., & Wang, W. (2012). Does participatory budgeting improve the legitimacy of the local government? A comparative case study of two cities in China. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 122-135.
- Yin, Robert K. Case study research: Design and methods. Sage publications, 2013.
- Young, O., & Young, E. (2016). Technology for peacebuilding in divided societies.
- Zamudio, L. (2011), "Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones", in: *Perfiles Latinoamericanos*, No. 37, enero-junio, 2011, pp. 51-71, D.F.: FLACSO

## About the author

Diana Dajer is a DPhil candidate of Socio-Legal Studies at the University of Oxford, and a Build Peace Fellow. Her research focuses on the interaction between citizen participation, technology and peacebuilding in Colombia, using participatory budgeting as case study. She is also a Colombian lawyer specialized in administrative law, and a Master in Public Policy from the University of Oxford. Peacebuilding is Diana's biggest professional, academic and personal interest, and her career is deeply rooted in Colombia and Latin America's peacemaking and statebuilding efforts. She has worked in this area for the past eight years, on different projects involving human rights, transitional justice, international law, and political and civic participation. In some of her previous positions she has worked as an advisor on peace for the Colombian Ministry of Interior, where she had the unique experience of contributing with inputs for the peace process between Colombian Government and FARC, as Project Manager of the Konrad-Adenauer-Stiftung's Rule of Law Programme for Latin America, and as a consultant at Purpose.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org


## Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa

Bravo Cruz, Fernanda Natasha

Daroit, Doriana

*Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Universidade de Brasília*

 fernandanatasha@gmail.com

 doriana.daroit@gmail.com

Documento recibido: 10 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

---

### Resumo

Para analisar como instrumentos de ação pública engendram, em instituições participativas, processos de representação e construção democrática considerandomúltiplos setores, segmentos, origens, grupos e instituições, observamos encontros e, mais especialmente, regimentos internos dos Conselhos Nacionais brasileiros de Saúde, Direitos Humanos e Meio Ambiente, analisando seus papeis na produção de relações dialógicas entre diversos grupos. Como suporte teórico-analítico, foram mobilizadas as noções de fórum híbrido, ação públicae instrumentos (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009; Muller, 2013; Lascoumes, Le Galès, 2004, 2012; Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014). Desde a constituição de 1988, e com ascensão no início dos anos 2000, os conselhos nacionais brasileiros se recompuseram como fóruns emblemáticos e reveladores de ambiguidades entre um novo paradigma para democracia e desenvolvimento e uma conservação de modelos pretéritos.

### Palabras clave

instrumentos de ação pública; transversalidade; participação política; desenvolvimento; Brasil.

---

### Introducción

Instituições participativas, como conselhos de políticas públicas, são analisadas desde meados da década de 1970. As investigações realizadas em geral foram, até o final da década de 1990, voltadas a averiguar um fundo categórico (Vaz, in Pires, 2011), concernente aos postulados das teorias de democracia deliberativa e participativa. O foco estava em perceber quão diretos eram os processos participativos, considerando-os, quanto

mais diretos, mais relevantes ao aprofundamento democrático. Uma segunda fase desses estudos, mais robusta, se iniciou no início dos anos 2000, quando as preocupações deixaram de ser tão pautadas nos valores deliberacionistas ou participacionistas para apresentarem as questões da efetividade deliberativa, do desenho institucional e da representatividade da sociedade civil. Apesar das centenas de estudos sobre conselhos<sup>1</sup> (Almeida, Cayres, Tatajiba, 2015), há ainda instituições participativas com características carentes de análise, em especial entre aquelas que deslocam o ângulo de suas dinâmicas interacionais, se transformando para adotar uma abordagem intersetorial e transversal. E é justamente nesta lacuna que esta pesquisa se concentra.

A importância da intersetorialidade e transversalidade nas instituições participativas e na atuação dos conselhos justifica-se pela complexidade e multidimensionalidade dos problemas e demandas sociais. Sua discussão e busca de solução passam, assim, pela compreensão das características multifacetadas dos problemas e demandas sociais e pela ação pública que coloque em interação diferentes pontos de vista e interesses, mas também permita a mobilização de diferentes estruturas civis e governamentais que transcendam o caráter setorial que orienta historicamente as organizações burocráticas na sua constituição e avaliação de resultados.

A participação institucionalizada em órgãos colegiados de políticas públicas está prevista na Constituição Federal brasileira de 1988, em artigos que a trazem como princípio orientador para a seguridade social em sua abrangência, e mencionada especialmente nos setores saúde, assistência social e cultura. Os três conselhos em foco nesta pesquisa, Conselhos Nacionais de Saúde (CNS), de Direitos Humanos (CNDH) e de Meio Ambiente (CONAMA), apesar de terem sido instaurados, respectivamente, em 1937, 1964 e 1981, contaram com profundas mudanças em sua composição, propósitos e modos de atuação nos últimos anos, e se estabeleceram em seu caráter democrático apenas após 1988, deixando de atuar de forma técnica para ter caráter político e orientador da ação estatal.

No país, para além da institucionalização constitucional, efetivamente

*articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo. A tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas. Os números evidenciam a magnitude dessas instâncias no arcabouço institucional brasileiro. O Munic/IBGE, de 2001, mostra, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente (Almeida, Tatajiba, 2012).*

Os conselhos brasileiros de políticas públicas não são instituídos apenas por orientação constitucional, como também podem obedecer a leis ordinárias. Uns se materializam com mais força do que outros. E, apesar de conselhos serem eminentemente setoriais, existem setores que são exigentes de outros para viabilizar suas políticas públicas e que reformularam seus regimentos internos para adotar uma composição intersetorial, multiinstitucional e interfederativa.

---

<sup>1</sup> Em um balanço dos estudos sobre conselhos, Almeida, Cayres e Tatajiba (2015) mapeiam mais de 530 estudos promovidos sobre conselhos entre 2000 e 2011. A maioria desses trabalhos (considerando artigos, teses e dissertações), são em ciências sociais, mas são cada vez mais frequentes trabalhos no âmbito das ciências da saúde, do serviço social e da educação.

Essa composição das instituições participativas, tendente à transversalidade, é conformadora dos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos, como se pode verificar nos regimentos internos vigentes em 2016, seja para as definições de quem pode ser titular e suplente em plenária, seja para o estabelecimento de temáticas e membros de comissões e comitês intersetoriais assessores aos conselhos. Mais além, a tendência à articulação<sup>2</sup> entre diversos setores e instâncias também aparece nos cadernos de propostas, temas de grupos de trabalho e documentos finais de conferências nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

A discussão ora proposta sobre as lógicas de processos transversais conselhistas decorre de etnografia realizada nas três instâncias, que considerou o acompanhamento de reuniões<sup>3</sup> entre 2015 e 2016 nos três conselhos, a realização de mais de sessenta entrevistas semi-estruturadas<sup>4</sup> e a análise de documentos produzidos por conselhos e conferências, incluindo as leis e portarias instituintes das instâncias, os regimentos internos focalizados, e também resoluções e outros documentos portadores de um senso de relação entre estado e sociedade - doravante chamados por instrumentos de ação pública. É esse exercício analítico, que considera mas não se restringe à revisão documental, que sustenta o argumento mais geral do artigo: os instrumentos de ação pública têm papel relevante e analisável na orientação de processos participativos formais em contextos complexos. Questões multidimensionais, instrumentos, participação política: essa síntese de elementos observáveis tanto a partir da experiência empírica como no universo conceitual caracteriza a análise ora proposta, com potencial para contribuir em estudos posteriores em diferentes ambientes participativos e localidades.

Tendo por objetivo compreender as dinâmicas de transversalidade dos conselhos citados, nas próximas páginas, apresentaremos como primeiro item os sentidos para transversalidade em ambientes participativos, que envolvem as noções de referencial, incerteza, dialógica e fórum híbrido. Em seguida, os conceitos de ação pública e instrumento consolidarão a discussão conceitual, compondo três quadros analíticos com respeito ao dialogismo dos regimentos dos conselhos, verificados no terceiro e último item. Ou seja, a partir deste estudo com foco na realidade brasileira, apresentamos um aporte conceitual referente ao dialogismo capaz de apresentar com maior precisão os elementos que compõem a gestão participativa e, simultaneamente, entrelaçam transversalidade e participação.

## 1. Qual transversalidade?

Há diversos estudos voltados ao âmbito da gestão e das políticas públicas que trazem à tona a análise e, até mais frequentemente, a demanda por intersectorialidade e transversalidade. Chamadas por dispositivo, campo, eixo, rede ou diretriz, em geral, os que se debruçam sobre as temáticas da intersectorialidade e transversalidade estão dispostos a argumentar sobre uma necessária ruptura com a lógica cartesiana de organização do saber que se transporia à prática da gestão pública (Graf, 2005; Rezende, 2013; Costa, 2010; Junqueira, Inojo-

---

<sup>2</sup> Pretendemos abordar melhor na pesquisa em curso como esses processos articulatórios entre múltiplos temas, setores, instituições e esferas federativas em interfaces participativas correspondem à ação pública transversal e participativa, e têm como referencial o desenvolvimento democrático.

<sup>3</sup> Observamos as seguintes reuniões de plenária: 118ª e 122ª Reunião Plenária do CONAMA, em maio de 2015 e em julho de 2016; 15ª, a 18ª e a 21ª Reunião Ordinária do CNDH, em 2016; a 283ª e a 285ª Reunião Ordinária do CNS, em 2016. Acompanhamos também a 15ª Conferência Nacional da Saúde, em dezembro de 2015, e reunião preparatória aos relatores da Conferência, em outubro de 2015; e a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em abril de 2016. Outra instância observada foi a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos do CONAMA, de caráter intersectorial, em reuniões em outubro de 2015 e fevereiro de 2016.

<sup>4</sup> Considerando 62 conselheiros e quatro funcionários de departamentos assessores aos conselhos. Optamos por preservar o anonimato dos entrevistados e por considerar seus discursos na conformação deste texto, antes que por trazer citações explícitas no artigo.

sa, Komatsu, 1997). Os textos muitas vezes trazem consigo um forte componente normativo, de dever ser, que em geral inclui aquilo que é chamado por transversal no intuito de reconhecer a complexidade dos problemas da população, visando tornar a gestão do estado hábil para geração de resoluções.

O interessante texto de Brugué, Canal e Paya (2015) é bastante citado<sup>5</sup> em suas versões constitutivas e apresenta quatro traços fundamentais do que optaram chamar por *dinâmica transversal*: a necessidade de incorporar múltiplos atores nos processos de definição e implementação de políticas; a interdependência entre os múltiplos atores, que exige interação contínua; a existência de relações baseadas na confiança e reguladas por regras pactuadas e acordadas entre as partes; e a presença de níveis significativos de autonomia e autorregulação. Para esses autores, que estudaram seis comissões interdepartamentais da Catalunha, os espaços que promovem dinâmica transversal seriam capazes de cultivar uma forma de inteligência administrativa, habilitada a aproximar os âmbitos técnico e político.

Outro autor espanhol de referência para a discussão sobre o que optou chamar por *gestão transversal* é Albert Serra (2005). Para ele, a gestão transversal no estado se propõe, simultaneamente, como conceito e como instrumento organizativo que, enquanto preserva a especialização técnica, coopera entre diversas disciplinas visando refletir a multidimensionalidade da realidade. Tal perspectiva incorpora uma concepção de estado relacional e, nesse marco, os atores do estado visariam impacto por meio de uma lógica de eficácia social que considera o conjunto societário.

A noção de gestão transversal de Serra comportaria relação com processos de coordenação lateral e/ou inter-setorial, mas não deveria ser confundida com esses processos. Mais do que esses, estratégias chamadas por *cross-cutting*, *target-group*, *mainstreaming* (também Stiegler, 2003) e focalização estariam vinculados à transversalidade. O aporte da transversalidade se concretizaria ao forçar a focalização da ação, centrando a atenção da organização sobre um tema e atuando sobre ele. A demanda por formas de gestão como essa surgiria quando estruturas organizativas verticais se mostram insuficientes para incorporar temas, visões, enfoques ou problemas que exigem sinergia para a consecução de um objetivo comum. A versão de *gestão transversal* encontrada em estudos brasileiros escapa a algumas prescrições do autor espanhol, para traçar um reflexo com intersectorialidade, num processo de cooperação e coordenação interinstitucional para integração de políticas específicas (Graf, 2005), que incentiva descentralização e processos participativos (Junqueira, Inojosa, Komatsu, 1997).

Em nossa pesquisa em andamento<sup>6</sup> (que considera discursos formais e informais de conselheiros e assessores, entre entrevistas<sup>7</sup>, observações de reuniões de plenárias de conselhos, conferências, câmaras e comissões assessoras e análises de documentos de conselhos nacionais de políticas públicas), buscamos compreender o

---

<sup>5</sup> Versões anteriores ao texto publicado em 2015 (por exemplo, a versão de 2010 divulgada pelo site do Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universidade Aberta de Barcelona), já suscitavam insights em pesquisas brasileiras sobre os temas.

<sup>6</sup> Trata-se de projeto de tese de doutorado da autora, orientada pela co-autora deste artigo.

<sup>7</sup> As entrevistas semi-estruturadas questionavam: (1) A qual segmento você está vinculado (governamental/empresarial/sociedade civil); (2) Você é titular ou suplente? (3) Você participa de outros conselhos nacionais? Quais?; (4) Qual o seu papel em sua instituição de origem? (5) Qual a sua percepção sobre o seu papel enquanto conselheiro/a? (6) Você participa de alguma Comissão Intersetorial (CNS/CNDH)/Comitê Técnico (CONAMA) que assessoria o conselho? (7) Se sim, qual? (8) Como você percebe a relevância dessa instância para o conselho? (9) O que você entende por transversalidade? (10) Você acredita que há processos transversais ou intersectoriais em curso no Conselho Nacional em que participa? (11a) *Em caso de resposta negativa para a q10*: Por que o/a senhor/a acha que não existem processos transversais ou intersectoriais? Quais seriam os desafios que impedem que haja processos transversais/intersectoriais? (11b) *Em caso de resposta positiva para a q10*: Poderia exemplificar quais e explicar como esses processos transversais são viabilizados? Há documentos formais que os estabelecem? Se sim, saberia dizer quais? Quais são os resultados/impactos possíveis desses processos transversais para a população? Se houver, poderia citar exemplos de casos interessantes?



que atores que tecem as tramas da transversalidade em conselhos nacionais buscam expressar quando mencionam o termo ou o seu cognato *intersectorialidade*. Para um participante da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH),

*a transversalidade é uma ação de um determinado segmento que, para acontecer de forma integral, tem que perpassar por diversas áreas e por diversos olhares, da situação daquela população. No caso da população de rua, por exemplo, há questões de moradia, de trabalho, de saúde, de igualdade racial (participante da 12ª CNDH, 2016, grifos nossos).*

Em diálogo com outra participante da CNDH, ela reiterou algumas vezes que “os direitos humanos são essencialmente transversais”. E foi também dessa forma que a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos se apresentou. Essa transversalidade dos direitos humanos, anunciada nesses termos no Brasil em especial desde o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos em 2010, foi exaltada na 12ª CNDH e em suas Conferências Conjuntas<sup>8</sup> predecessoras, nos cadernos de participantes, nas falas das solenidades de abertura e encerramento, em seus documentos finais e nas matérias jornalísticas subsequentes aos eventos.

Para conselheiros e assessores do CNS e do CONAMA, transversalidade tem a ver com considerar *outroste-mas*: “*é aquilo que passa por outro*”, temas “*se sobrepõem*”, “*se complementam*”, “*precisam conversar*”, “*não existem sozinhos*”, “*não estão em caixinhas*”. Os temas são vistos entre o interno e o externo à própria área de ação convencional, até mesmo alicerçando-a.

De maneira mais difusa, na última conferência nacional de saúde, os conselheiros nacionais determinaram por *transversal* as “Reformas Democráticas e Populares do Estado”, considerando aquilo que encontravam de relevante para ser discutido e que fosse externo ao sistema de saúde. Convencionou-se que esses temas seriam discutidos por todos, nos sete diferentes eixos temáticos, nas três esferas federativas. De acordo com uma militante da saúde, “*a gente chama por transversal o que é estruturante, a gente tem que falar sobre democracia, sobre reforma política, sobre comunicação, porque é estruturante e tem impacto direto na política pública*”. Conforme outra conselheira, “*a luta pela saúde é tarefa compartilhada. Ela não pode ser setORIZADA, pois o setor saúde não dá conta*”.

E é essa abrangente noção que se exprime ora enquanto cerne, ora enquanto nexos, ora como um transbordamento do convencionalmente tratado por setorial, um difuso externo a ser tomado em conta, que foi alcu-nhada por “intersectorial” e “transversal” – palavras que são livremente intercambiadas pelos mesmos atores responsáveis por redigir resoluções e documentos conselhistas. De certa forma, observamos que as arenas e seus componentes ponderam sobre a complexidade e a multidimensionalidade de demandas e problemas públicos para viabilizar seus eventos, documentos e procedimentos- os últimos, objetos desta análise.

Para compor nossa interpretação sobre *transversalidade* com potencial heurístico para conselhos nacionais brasileiros, além das noções dos atores, seus documentos e da literatura supramencionada, comporemos nossa discussão também com essa tomada em conta orientadora da ação pública, que pode ser chamada por *referencial* ou matriz cognitiva. Em seguida, a discussão sobre as arenas, ou *fóruns híbridos*, que estabelecem e são estabelecidos pelos instrumentos de ação pública estudados nos será bastante cara, inclusive por trazer

---

<sup>8</sup> A 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; a 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

consigo destaques para as circunstâncias de incerteza que caracterizam a contemporaneidade e o potencial da dialógica para lidar com tais situações.

### 1.1 Referenciais setoriais, híbridos e global

Uma forma de distinguir entre política pública e ação pública está em perceber a primeira em função da segunda: as políticas seriam o resultado da ação, em um processo no qual a definição e qualificação de problemas, envolve uma multiplicidade de atores em diversos níveis e lógicas de atuação (Thoening, apud Monosalvas, 2014). Para autores como Lascoumes e Le Galès (2012), a ação pública refere-se à interação entre atores, seus mecanismos e processos de coordenação, a formação de grupos, seus jogos de normas e conflitos e os processos de construção e inscrição de determinados problemas nas agendas governamentais, sublinhando a política como uma construção coletiva. Os mesmos autores também ressaltam a importância dos resultados como componentes da ação pública, não desvinculando a realização da ação de sua capacidade de responder aos problemas públicos elencados/construídos pelos atores.

Ao discutir a ação pública, Pierre Muller (2013) nomeia por referencial a visão do mundo que os atores configuram numa imagem da realidade sobre a qual se quer intervir, e a respeito do lugar e do papel de um determinado setor na sociedade. O referencial articula quatro níveis de percepção: os valores, que representam o que é desejável ou rejeitável; as normas, que definem os princípios de ação, distinguindo entre o real percebido e o real objetivado; os algoritmos, lógicas ou relações causais que exprimem a ação; e as imagens, que são os atalhos cognitivos que prestam sentido imediato (Muller, 2013). Existiria uma relação entre o processo de construção de sentido e a estruturação de um campo de forças, que pode conduzir à liderança de novos atores e inscrever novas normas e hegemonias— configurando assim mais que ideias, mas ideias em ação.

A partir dessa proposta, Muller distingue entre referencial global e referencial setorial, para apresentar uma relação entre as duas composições, a relação global-setorial. O referencial global é a matriz cognitiva geral em torno da qual as diferentes representações setoriais se ordenam e hierarquizam, passa pelo Estado, mas não apenas por ele, conglomerando a noção da sociedade em relação com o mundo e de sua capacidade de agir sobre si. Tal referencial se compõe por valores heterogêneos, como se organizassem um grande quadro de interpretação do mundo, uma baliza do campo intelectual sobre a qual se organizam os conflitos sociais. Compreender a lógica da eficácia e a minoração do Estado como centrais para o referencial global é uma pista para analisar o cerne dos estrangimentos à ação pública de cunho progressista.

Por sua vez, o referencial setorial é a representação de um setor, disciplina ou profissão. É o referencial setorial que define as fronteiras do setor, que são objetos de permanente conflito. Em sua versão específica, o referencial também é um construto social incoerente e com múltiplas concepções da natureza e dos limites setoriais, um deles dominante e propagado como referência por ser equivalente ao referencial global. O referencial setorial equivalente ao global se impõe como representação para a ação pública ao articular elementos entre global e setorial (Muller, 2013). As relações entre setorial e global são mediadas por atores que conseguem transitar entre esses universos de sentido. Esses mediadores buscam imprimir um tom identitário ao referencial, concernente ao lugar de seus grupos e de seus papéis na sociedade. De qualquer forma, o referencial não é um recurso facilmente manipulável, e se insere na complexa relação entre trabalho, crenças, visões de mundo, recursos monetários e organizacionais – estes se apresentando ora como elementos de estrangimento, ora como elementos que conferem autonomia, já que é a mobilização dos recursos que permite realizar ou não mudanças de referencial.

Um dos limites da ação pública estaria em sua efetivação constante restrita a políticas públicas setoriais (Muller, 2013). A setorização, muitas vezes apresentada pela literatura ortodoxa como condição para a eficácia das políticas (Serva, Dias, Alperstedt, 2010), passa pela constituição de saberes especializados que levam atores a operarem em lógicas concorrenciais, não-cooperativas, quando os problemas públicos fogem aos contornos setoriais – casos, estes, de boa parte dos problemas contemporâneos, que restam sem solvência pela dificuldade de articulação entre atores e saberes. Um sentido de ação que preze pela complexidade pode se apresentar como alternativa para o marco da setorização.

Propõe-se neste estudo queo chamado eixo transversalde determinadas ações públicas, seja reconhecido a partir de seu referencial e que os seus mecanismos de concretização, ou melhor, de organização e regulação de seus sistemas de relação, sejam chamados por instrumentos. Sugere-se chamar o referencial por híbrido, antes que setorial, para as ações públicas transversais específicas e de baixa abrangência. Os referenciais híbridos de sentidos podem compor um suporte ao referencial global ou podem ser divergentes. Na segunda forma, compõem o enfrentamento à hegemonia no seio de seu próprio intento de consolidação.

## 1.2 Os fóruns híbridos (ou dos espaços que forjam a ação)

Há espaços que viabilizam a expressão de referenciais minoritários, daqueles atores com ímpeto de alçar grupos de experts, gestores e políticos paragerar transformações na orientação de pesquisas e das políticas públicas. Em geral, essas arenas se configuram em torno de questões que envolvem incertezas, nas quais novas ações a serem viabilizadas ainda não têm condições de serem previstas, e são conformadas, entre múltiplosatores, por grupos identitários e cidadãos leigos – concernidos a novos problemas públicos (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009). Esses espaços também são *loci* de design de normas sociotécnicas. Tais normas seriam as que descrevem algo que afeta humanos, atores de carne e osso, e também não-humanos ao indicarem, por exemplo, qual deve ser a composição físico-química de materiais de construção (Callon, Rip, 1996:112). Os *experts*, que seriam como mediadores e colaboradores da discussãodas normas sociotécnicas, buscam conciliar interesses socialmente aceitáveis. Eles não obedeceriam meramente a uma lógica científica pura, pois o conjunto de mecanismos e dispositivos que pretendem gerar alinhamentos para a sociedade estão imbuídos da lógica da ação política (idem:115).

Esses espaços ou arenas são chamados aqui por fóruns híbridos. Neles, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições, conforme os problemas apresentados. Ali, se negociam simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que serão seguidos para estabelecer normas. Nos debates, podem ser travados os processos que asseguram a regulação de três pólos: o técnico-científico, o sociopolítico econômico e o regulamentador. A perícia seria justamente esses processos, que têm por função alinhar o que se sabe, o que se quer, e à forma como se realizam procedimentos. Assim, é nos fóruns híbridos que são consideradas as múltiplas intervenções da ciência, do político e do jurídico. É também neles que se produzem as normas, os alinhamentos entre esses três polos. Neste sentido, as normas so-

---

<sup>9</sup>Para melhor retratar o que vem sendo chamado por transversalidade de políticas públicas no Brasil (Graf, 2004; Reinach 2013), vale introduzir a noção de hibridação e hibridismo, destacadas em teorias pós-coloniais voltadas às questões concernentes às relações entre Norte e Sul. Conforme Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 356), hibridação é a atração dos limites “para um campo argumentativo que nenhum deles, em separado, possa definir exhaustivamente. Esta incompletude torna os limites vulneráveis à ideia dos seus próprios limites e abertos à possibilidade de interpenetração e combinação com outros limites”. Para Bhabha (1998), o hibridismo se relaciona aos processos de negociação e reinscrição de sentidos que acontecem no escopo da intersubjetividade, em especial nos espaços pós-coloniais e em contextos de subalternidade.

ciotécnicas mesclam os referenciais global, setorial e híbrido ao serem o resultado de visões de mundo, interesses e dados técnicos que são expressos e transformados nas lógicas de ação construídas no interior dos fóruns híbridos.

Os Conselhos Nacionais que são objeto deste estudo operariam como expressões de fóruns híbridos ao se estabelecerem justamente por atores diversos, numa composição híbrida, voltada a orientar e acompanhar ações públicas e produzir normas sociotécnicas. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), questões sanitárias e ambientais, destacadas para este estudo, são terrenos de incerteza que despertam controvérsias. De acordo com esses autores, as controvérsias seriam como disputas, meios para circular informação e, mais especialmente, reveladoras de eventos e de seus transbordamentos. Muitas vezes leigos concernentes ao problema (não apenas com experts e gestores), desvendariam questões mais difíceis de serem enxergadas, descortinando e apresentando vínculos e inventários de situações que passam a ser inteligíveis, e sugerindo soluções para problemas sociotécnicos (idem:28-30).

Se por um lado, o estabelecimento desses fóruns exige uma procedimentalização para atuar efetivamente na democratização das ações públicas em circunstâncias de incerteza; por outro lado a procedimentalização pode facilitar processos de manipulação por parte de decisores, que podem dar exclusividade a discussões específicas que facilitam seus trabalhos, ou até mesmo reduzir as arenas a ferramentas legitimadoras, onde os cidadãos trazem propostas que não são ouvidas por ninguém (ibidem:154-156). Essa ambivalência faz com que o estudo dos procedimentos desses fóruns carregue consigo a desconfiança sobre as capacidades dos fóruns e, ao mesmo tempo, a noção de que essas arenas têm potencial para contribuir com uma transição paradigmática rumo à democratização da democracia numa navegação por cabotagem, em ziguezague, ora conforme o paradigma dominante, ora conforme o paradigma emergente (Santos, 2008).

De acordo com Callon (et al,2009:247), considerando trinta anos de múltiplas experiências de fóruns híbridos, um meio de defesa para essa subordinação aos interesses governamentais dos fóruns híbridos é estabelecer, justamente, procedimentos que fortaleçam a representatividade dos elos fracos, incentivando meios equitativos de promoção de diálogos. Conforme os autores,

*O que é essencial para os cidadãos comuns e leigos na democracia dialógica não é participar, mas planejar os aspectos relevantes à tomada de decisão e contribuir (...) A possibilidade de manipulação e a habilidade de retóricos profissionais é limitada quando os procedimentos estão clara e rigorosamente definidos, e quando eles são reforçados e debatidos (...). Um procedimento dialógico é uma promessa a ser cumprida, um convite para ampliar e aprofundar o debate; ele traz inscrito em si, as possibilidades de rodear as elites políticas e experts(Callon, Lascoumes, Barthe, 2009, p.248-249, tradução das autoras).*

Os fóruns que prezam pela contribuição com o que os autores chamam por *democratização da democracia* exigem procedimentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Ao avaliar tais procedimentos, os elementos de análise seriam: (1) a consideração de pontos de vista de diferentes atores (diversidade e independência de grupos); (2) a capacidade dos atores de confirmarem que seus pontos de vista foram considerados no processo de trabalho (transparência e traceabilidade); (3) o estabelecimento de relações de confiança (repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista, clareza de regras de organização). Os autores sugerem a análise dos procedimentos dos fóruns híbridos de acordo com o grau de dialogismo (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009:161): quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior o grau de dialogismo.

Ainda que não encontremos equivalência absoluta entre os termos, para os fins desta pesquisa, aquilo que Callon, Lascoumes e Barthe preferiram chamar por *procedimento* é chamado por *instrumento* neste texto. Dessa forma, a discussão sobre os procedimentos de fóruns híbridos nos orientará no estabelecimento da análise dos regimentos internos de conselhos nacionais, no item 03, e vincula-se aos instrumentos de ação pública transversal e participativa, que serão discutidos a seguir.

## 2. Instrumentos de ação pública transversal e participativa

Os *instrumentos da ação pública* (Lascoumes, Le Galès, 2004, 2007, Halpern, et al, 2014) tanto viabilizam formalmente diretrizes e efeitos dos conselhos como organizam a ação pública. Para Lascoumes e Le Galès (2012), a análise da ação pública observa os nexos das articulações entre atores, representações, instituições, processos e resultados - constituídos em diversos níveis, formas de regulação e redes. Sugerimos que a ação pública pode ser ou não participativa e/ou transversal, conforme pretendemos apresentar na matriz disposta no Quadro 1, que sistematiza parte da argumentação conceitual a seguir. Ressaltamos que, embora reconheçamos que a ação pública não destaca de seus processos as relações ininterruptas entre atores da chamada sociedade civil, do Estado e do setor econômico, sugerimos aqui que o adjetivo *participativa* deve ser acrescentado especificamente àquelas ações públicas realizadas predominantemente em instituições participativas formalmente estabelecidas.

**Quadro 1. Matriz de complexidade da ação pública**

	Órgão setorial	Órgão Articulador ou Órgão de Setor Complexo*
<b>Instituição estatal convencional</b>	Ação pública setorial	Ação Pública Transversal
<b>Instituição participativa</b>	Ação pública setorial participativa	Ação Pública Transversal Participativa

Fonte: Elaboração das autoras.

\*Consideramos por setores complexos aqueles setores estatais que exigem articulações com mais de um outro setor para viabilizar suas políticas públicas.

Na dinâmica de ação pública, os atores realizam traduções e ajustes setoriais, conformam novas formas de regulação e instrumentalizam ideias (Jobert, *apud* Monosalvas, 2014). Ao desvendar “como” se dão as rupturas e continuidades entre referenciais da ação, importa perceber quais valores e interpretações que configuram os referenciais estão expressos nos instrumentos que os atores constroem e operam. De acordo com Lascoumes e Le Galès, um instrumento de ação pública é

*um dispositivo (device) simultaneamente social e técnico, que organiza relações sociais específicas entre o estado e aqueles para quem ele se volta, de acordo com as representações e sentidos que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de carregar um conceito de relação política/sociedade e sustentá-lo por meio de um conceito de regulação (2007:4, tradução das autoras)*

O instrumento permite que as políticas de governo possam ser materializadas e operacionalizadas, e produz efeitos políticos determinantes com relação a quais recursos podem ser utilizados e por quem (Lascoumes, Le

Galès, 2004, 2007). O conceito enfatiza as relações de poder associadas aos instrumentos e suas dinâmicas de legitimidade, politização e despolitização.

Considerar os instrumentos da ação é descortinar o que fica implícito, a historicidade dos meios de indução da ação, seus sentidos e os efeitos que produzem. Para Lorrain (in Lascoumes, Le Galès, 2004), os atores políticos delegam aos instrumentos uma parte da ação, para torná-la mais eficaz e custeando, para tanto, a redução das margens do jogo. Os instrumentos seriam como mapas orientadores da ação, e pilotos que editam as regras, exprimem escolhas, organizam mudanças pautadas em princípios compartilhados, tornam-se soluções naturais, levam à dependência. E conforme Lorrain, ao mesmo tempo que instrumentos interveem sobre a ação pública para organizá-la em sua complexidade, imprimindo arquiteturas institucionais e métodos de cálculo para evitar erros, afastam do debate as outras soluções possíveis.

Os instrumentos imprimem, assim, um conjunto limitado de opções que configuram tanto a realização das políticas públicas quanto os resultados obtidos. Apresentam, portanto, o propósito de lidar com situações de incerteza e sua efetividade depende tanto das definições dos problemas e demandas sociais que deram origem a sua estruturação, quanto da sua capacidade de enfrentar estes mesmos problemas e demandas. Por outro lado, os instrumentos podem atuar no campo da incerteza, sem necessariamente a suplantar. Muitas vezes, são os responsáveis por viabilizar considerações críticas com respeito às ações orientadas a essas incertezas, em especial, quando falamos dos instrumentos de ação pública participativa. A construção democrática e participativa conta com instrumentos, é fundamentalmente dialógica e não exclui a incerteza, um dos elementos constitutivos dos fóruns híbridos.

As normas constituíam um tipo específico de instrumento de ação pública (Borraz in Lascoumes, Le Galès, 2004:123-125). Elas seriam portadoras de uma forma concretizada de saber sobre o poder social, produzindo efeitos específicos, independente daqueles buscados por seus autores. As normas exprimem as características das relações de força entre os atores, e possuem simultaneamente uma racionalidade democrática, dada sua fundação em processos de negociação, e uma racionalidade técnica e científica, capaz até mesmo de neutralizar seu componente político originário.

Os instrumentos de gestão, ou tecnologias de gestão, como preferem chamar outros autores, se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas: um substrato técnico, uma filosofia de gestão e um modelo organizacional (Hatchuel, Weil, 1995 apud Labatut, Aggeri, Girard, 2011). É no substrato técnico que se encontram os manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando, por exemplo, como as informações podem ser agregadas. É importante acrescentar que, por meio da prática dos atores, o substrato técnico pode gerar efeitos diferentes das expectativas daqueles que o desenharam. A filosofia de gestão exprime a lógica da ação, por seu sentido normativo define objetos e objetivos. Por sua vez, o modelo organizacional descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenários de atuação da instituição (op.cit).

Essas dimensões apontam para as chaves descritoras da instrumentação da ação pública, e serão retomados na metodologia deste estudo, para reconhecer os instrumentos de ação pública participativa e transversal.

É interessante perceber que, no Brasil, há conselhos que tem como prescrição formular estratégias e controlar a execução de políticas (conforme o exemplo do CNS, disposto na Lei 8.142/1990). Para a segunda atividade, as molduras instrumentais aparecem enfaticamente como mapas facilitadores da ação; para a primeira, os instrumentos dispostos despontam como constrangimentos. Se a instrumentação responde às práticas e

pressões das interações socioestatais, ela exprime-se na institucionalização formal, por meio de normas constitucionais, legais e infralegais (Hevia, 2006).

A tensão da expressão instrumento de gestão participativa fica posta na clássica contradição entre gestão e política, entre a organização de processos duráveis e coordenados, de um lado, e a efemeridade das negociações conflituosas para concertações de interesses, de outro. Assim, se a participação pode trazer consigo o ímpeto político do confronto e da transformação, o instrumento traz consigo o ímpeto do consenso e da organização.

Vale dizer que na análise da historicidade de instrumentos de ação pública, a construção e instauração do novo instrumento são verificadas como produtos de um processo político, que é muito geralmente composto por negociações tensas. As instituições participativas (e mais especialmente os conselhos), antes que um molde, são moldáveis, são em curso. Reconhecemos, assim, os conselhos eminentemente como expressões defórums híbridos produzidos por e produtores de instrumentos.

Nessa direção, aqueles instrumentos que regem um conselho seriam como meta-instrumentos (Hood, Margetts, 2007). Compreendemos por meta-instrumento aquele dispositivo abrangente, que se propõe operar uma coordenação entre meios de intervenção heterogêneos, ou seja, o instrumento que tem por efeito a produção de outros. Um exemplo interessante a ser observado são os regimentos internos de conselhos que, ao estabelecerem elementos como meios e formas de deliberação (tais como moções, recomendações ou resoluções), agem justamente como meta-instrumentos. O processo de instrumentação, que combina múltiplos instrumentos, técnicas, meios de operação e dispositivos que podem constranger ou oportunizar a ação pública, é mais presente em políticas transversais ou plurissetoriais, justamente aquelas de direitos (contra discriminação, por populações específicas), ambientais ou sanitárias (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014).

Acrescentamos ainda, de acordo com Latour, que atores podem ser humanos ou não-humanos, sempre atores-rede, e esses últimos (os objetos) também podem ser mediadores que forjam conexões, agem e induzem a ação. O instrumento é ator central ao processo participativo, um mediador tão ou mais indutor de ações quanto aqueles atores humanos oriundos do estado, de movimentos sociais ou do setor econômico – na criação e na condução de interações e novos instrumentos.

Considerando a apresentação dos conceitos anteriores, vale reconhecer que os instrumentos de APTP organizam e engajam atores, recursos e processos, exprimindo os sentidos coordenadores de seus referenciais da ação e os limites da APTP. Em geral, constituem processos de normatização ou de regulamentação sociotécnica que, simultaneamente, articulam, qualificam e democratizam o estado. São exemplos de instrumentos de APTP: leis, decretos, políticas, estatutos, resoluções, moções, planejamento, estratégias de ação.

Mais minuciosamente, percebe-se com Lascoumes e Le Galès que os instrumentos são viabilizados por dispositivos técnicos e ferramentais. Entre os dispositivos, estão as dinâmicas organizacionais, tais como reuniões de plenária, conferências, reuniões de comitês e comissões, audiências públicas. Por sua vez, essas dinâmicas se compõem por medidas organizacionais, que chamamos por microdispositivos, tais como: controle da temporalidade de falas; ordem de pautas; estabelecimento da frequência de reuniões; porcentagens relevantes para validade de processos de votação; estabelecimento de critérios de representação política; critérios para a ocupação de cargos (presidência, secretaria executiva); composição diversificada de setores e segmentos.

E assessorios a esses dispositivos, estão os dispositivos ferramentais de APTP. Esses elementos ferramentais apoio dão suporte às técnicas e aos instrumentos de APTP. Entre as ferramentas estão as estratégias formais

de encaminhamento de reivindicações; os métodos de sistematização de informações; os sistemas de tecnologia de informação específicos; os crachás; os grupos virtuais; os controles remotos para votações; e os cursos de formação de conselheiros. Abaixo, o Quadro 2 associa os elementos característicos dos instrumentos, conforme supradescritos, aos procedimentos de fóruns híbridos, estabelecendo as dimensões de instrumentos de ação pública transversal e participativa. Os elementos do Quadro 2 serão retomados na análise de três regimentos internos.

**Quadro 2. Critérios de dialogismo, conforme dimensões do instrumento de APTP**

Dimensão	Critério
<b>Filosofia de gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considera múltiplos referenciais</li> <li>• Negociadora, orienta a construção do <i>comum</i>, do <i>coletivo</i>.</li> <li>• Cidadão orienta o debate</li> </ul>
<b>Modelo organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendente à horizontalidade</li> <li>• Diversidade e independência de grupos</li> <li>• transparência e traceabilidade</li> <li>• Repetição de interações</li> <li>• Clareza de regras de organização</li> </ul>
<b>Substrato técnico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiplos conhecimentos</li> <li>• Conhecimentos jurídicos para a composição de normas técnicas</li> <li>• Conhecimentos científicos</li> <li>• Conhecimentos práticos e leigos (concernidos a problemas públicos) de gestores, técnicos burocráticos e políticos (concernentes a trâmites burocráticos e à articulação política).</li> </ul>

Fonte: Elaboração das autoras.

### 3. Regimentos internos

Estabelecemos os regimentos internos, simultaneamente produzidos por instrumentos e atores, e produtores de instrumentos, como *meta-instrumentos orientadores* e *articuladores da ação pública*. Isso fica estabelecido ao perceber, justamente a partir de regimentos, que os conselhos estudados apresentam como finalidade:

*O CNS tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 2º).*

*O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.*

*§ 10 Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.*

*(BRASIL, Lei 12.986/2014, Art 2º).*

*O CONAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito*



*de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, Lei 6.938/1981, Art 6º).*

Também a partir dos regimentos e de suas leis orientadoras são formalmente estabelecidas as competências dos conselhos. Entre as competências do CNDH estão a promoção de medidas de prevenção, repressão, sanção e reparação de situações contrárias aos direitos humanos; a apuração de responsabilidades; a atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos; fiscalização da política nacional de direitos humanos; o acompanhamento de ações de cunho internacional; a realização de estudos e aferição de opiniões e recomendações; a representação e articulação junto a setores do Estado (conforme o artigo 4º da Lei 12.986/2014).

Para o CNS, compete colaborar na formulação de estratégias e no controle da Política Nacional de Saúde; estabelecer diretrizes para os planos de saúde; elaborar cronogramas de transferências de recursos às esferas federativas; propor e aprovar critérios, parâmetros e padrões de assistência em saúde; acompanhar a atuação do setor privado de saúde; acompanhar o desenvolvimento em ciência e tecnologia no setor; articular-se com o ministério da educação sobre cursos em saúde; e fortalecer a participação e o controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 10º).

Por sua vez, o CONAMA tem por competências estabelecer normas e critérios de licenciamento e atividades poluidoras, sob supervisão do IBAMA; determinar a realização de estudos sobre consequências ambientais; determinar perda ou restrição de benefícios fiscais ou de participação em linhas de financiamentos; estabelecer normas e padrões de controle de poluição para a manutenção da qualidade do meio ambiente, e especificamente por veículos automotores (BRASIL, Lei 6.938/1981, Art. 8º).

Tais competências e finalidades estão indicadas em *lei* (caso de todos, e mais especialmente do CNDH e do CONAMA), *portaria* (caso do CONAMA, que também sugere a análise da Lei 6.938) ou *resolução* (caso do CNS e do CNDH, que em 2015 recupera em resolução os auspícios da Lei 12.986). As resoluções e portarias, orientadas pelas leis, se estabelecem como regimentos das instâncias. Considerando seus objetivos e possibilidades, ou melhor, finalidades e competências, cada um desses instrumentos regimentais orienta a geração dos *atos possíveis* dos Conselhos, que nos termos de Lascoumes e Le Galès, podem ser lidos como *dispositivos*.

Enquanto atos possíveis estabelecidos na Portaria 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o CONAMA, estão a geração de moções (manifestações de quaisquer natureza), as Resoluções (diretrizes, critérios, padrões e normas técnicas), as Proposições (matérias encaminhadas ao Congresso), as Recomendações, e as Decisões (sobre multas ou outras penalidades).

No CNS, são atos possíveis as deliberações de *resoluções*, de caráter normativo e homologadas pelo Ministro da Saúde; *recomendações*, que seriam como sugestão, advertência ou aviso sobre conteúdos e estratégias de políticas que extrapolem a responsabilidade do CNS; e *moções*, aprovando, reconhecendo ou repudiando determinado assunto ou fato (de acordo com a Resolução CNS 407/2008).

Para o CNDH, que não estabelece seus atos de forma tão explícita, foi possível encontrar abrangentes atos possíveis em sua resolução regimental, tais como: sanções; recomendações; resoluções; convocação de audiências públicas; promoção e acompanhamento de medidas de prevenção e repressão de violações; elaboração de propostas legislativas e atos normativos em direitos humanos; realização de campanhas de mobilização social; instalação de representações do CNDH em áreas com maior ocorrência de violações; requisito de

informações, documentos e provas às autoridades; e elaboração e divulgação de relatórios (Resolução SEDH 01/2015).

É também o regimento que institui a estrutura organizacional dos Conselhos, que compartilham de Plenário, Presidência, Comissões assessoras (ou câmaras técnicas, no caso do CONAMA) e secretaria executiva (exceto no CONAMA). A frequência de reuniões (mensal ou trimestral, no caso do CONAMA), a duração dos mandatos (dois anos ou três, no caso do CNS), a forma de eleição (ou indicação de componentes), e a composição dos conselhos também estão descritas em portaria, lei ou resoluções estabelecedoras de regimentos internos.

Em especial, a composição denota as características de maior ou menor abertura para a participação política da sociedade civil e sentidos mais ou menos intersetoriais/transversais dos conselhos. É na composição que encontramos a principal pista regimental para a intencionalidade do estabelecimento de ações públicas transversais e participativas.

Se olharmos a composição dos conselhos em momento prévio à constituição federal de 1988, muito mudou. Em 1964, o regimento do Conselho de Direitos da Pessoa Humana, atual CNDH, era composto por nove membros: o Ministro da Justiça (único que poderia presidi-lo), um professor universitário, três presidentes de associações profissionais, quatro líderes do poder legislativo. Em 1981, o CONAMA podia contar com cinco representantes de governos de estados, seis presidentes de confederações nacionais (três empresariais e três de trabalhadores), dois membros de associações profissionais, e dois membros de associações de defesa da natureza, indicados pelo Presidente da República. Na década de 1950, o CNS era composto por dezessete membros, oito de notória capacidade em saúde, designados pelo Presidente e indicado por ministro, seis escolhidos entre os portadores de cargos no Ministério da Saúde, e o próprio Ministro de Estado, que também deveria presidi-lo. Naqueles momentos pré-Constituição de 1988, nenhum dos conselhos preocupava-se em abrir-se a cidadãos engajados, a não ser por meio de indicações ministeriais e presidenciais.

São justamente as mudanças pós-Constituição Federal de 1988 que conferem aos três conselhos nacionais estudados o caráter de fóruns híbridos, em vez de instâncias técnicas governamentais (Brasil, 1937, 1964, 1981). As mudanças de composição inscritas nos regimentos internos, intensificadas<sup>10</sup> nos últimos anos, transformam as arenas em interfaces complexas entre estado e sociedade, que trazem consigo maior ou menor capacidade de romper com a orientação tecnocrática, para assumir feições democratizantes. Propomos apresentar os elementos que estabelecem o dialogismo dos dispositivos de ação pública transversal e participativa de regimentos internos vigentes, considerando complementarmente aos documentos a observação de reuniões. Percebemos que o CNDH e o CNS apresentam mais alto grau de dialogismo que o CONAMA, conforme discutiremos a seguir.

Apesar do CONAMA ser eficaz na disseminação *online* de seus documentos, considerando a dimensão da transparência e traceabilidade, e ser o Conselho com maior diversidade na representação de setores temáticos governamentais, o CONAMA apresenta com o mais baixo grau de dialogismo entre os três: o estabelecimento da maioria absoluta de indicações governamentais em sua composição afeta filosofia, modelo organi-

---

<sup>10</sup> A exemplo da Resolução 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde que, se desde 1986 já prezava pela participação de cidadãos engajados, amplia a orientação concernente à diversidade de grupos da sociedade civil compondo os Conselhos das três esferas federativas. Em 2006, o decreto presidencial 5.839 passou a permitir que qualquer conselheiro nacional fosse eleito pelos demais como Presidente do CNS - e não apenas o Ministro da Saúde, conforme vigente até aquele momento. No CNDH, a Lei 12.986 de 2014, transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional de Direitos Humanos que passa a ser, composto, em vez de apenas por atores governamentais, pela paridade entre atores governamentais e não governamentais.

zacional e substrato técnico. Aproximadamente 20% do plenário é de representação de ONGs, sindicatos ou movimentos sociais – a proporção varia conforme a quantidade de ministérios e secretarias presidenciais, cada um deles contando com representação no Conselho. As observações também explicitaram que as inclusões de pauta, apesar de abertas conforme regimento, são geralmente inseridas por atores governamentais, que por sua vez levam *experts* para a exposição de casos e meramente consultam os presentes, antes de lhes questionar e debater sobre a orientação de ações públicas. A articulação com instâncias assessoras intersetoriais (comitês técnicos) deriva de orientação da plenária e, portanto, é dependente dos mesmos atores hegemônicos. Neste conselho, apenas o Ministro ou o Secretário Executivo podem presidir reuniões. É essa inviabilidade de representação por outros setores e segmentos e a mera existência do cargo de presidente que dotam a tendência a horizontalidade como um baixo valor, conforme fica mais bem explicitado no Quadro 3. Mais além, as reuniões de plenária apresentam frequência trimestral, inferior às demais arenas, que se reúnem mensalmente.

Agora, observemos o Quadro 4 para compreender as dinâmicas regimentais que conferem dialogismo ao CNS. Por um lado, esse conselho não contempla ampla variedade de setores temáticos (externos ao setor saúde). Por outro, abre-se a associações de pacientes e grupos identitários. O contraste entre a ausência da expertise representações governamentais de outros setores e a presença dos múltiplos representantes da sociedade civil levou a valoração média do critério de consideração da multiplicidade de referenciais. Apesar de ser um Conselho cujas disputas são latentes, com frequentes processos de negociação, a orientação do debate passa pela mediação da Mesa Diretora que, tal como em outros conselhos, tem margem para atuar de forma discricionária na priorização do debate. O critério da independência dos grupos poderia ser melhor estabelecido por interdependência: os segmentos (governamental, produtivo e societal) e subsegmentos (“identitários”, trabalhistas e de associação de pacientes, por exemplo) criam sentidos de comunidade e geralmente estabelecem posições comuns. Tal como no CONAMA, é comum encontrar em reuniões de plenária de conselho a presença de *experts* descortinadores de temas de incerteza, que poderiam ser reinscritos a partir da orientação do coletivo que conforma o Conselho.

### Quadro 3. Elementos estabelecadores de dialogismo para o CONAMA

D	Critério	Descrição - CONAMA
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A alta representatividade governamental das três esferas e a diversidade de origens setoriais dos atores federais contrasta com a representatividade não-governamental – que corresponde a aproximadamente 20% dos atores, considerando representações empresariais (08) e de entidades da sociedade civil (22).
	Negociadora	A composição estabelecida em regimento limita a tomada em conta de propósitos de atores minoritários. Os resultados de votação, em geral, correspondem a orientações técnicas setoriais e político-partidárias, inscrevendo as concertações de interesses governamentais.
	Cidadão orienta o debate	Os cidadãos tendem a ser espectadores das discussões com possibilidade de voz, mas cuja possibilidade de orientação do debate, dada a disparidade representativa, é baixíssima. Cidadãos não podem aceder à Secretaria Executiva ou à Presidência do conselho - restritas, respectivamente, ao Secretário Executivo e ao Ministro do Meio Ambiente.
Modelo organizacional	Tendência à horizontalidade	A possibilidade de presença dos cidadãos é insuficiente para garantir a horizontalidade – que exigiria, no mínimo, paridade com os atores governamentais.
	Diversidade	A determinação de atores específicos garante diversidade institucional-governamental, restringe assentos a instituições específicas e permite a eleição de apenas 11, dos 22 representantes de entidades da sociedade civil (os outros 11 são indicados).
	Independência de grupos	Considerando a lógica de indicação governamental de atores, há possibilidade de dependência da conjuntura político-partidária federal para a montagem de 31 representações federais (conforme a quantidade atual de ministérios e secretarias da presidência da república) e 11 representações de entidades - aproximadamente 45% dos participantes da arena.
	Transparência e traceabilidade	Apesar de não haver previsão regimental, o website do Conselho compartilha frequentemente os avisos de pauta, as transcrições de reuniões e as listas de presença tanto das reuniões de plenário como das câmaras técnicas, estabelecendo alto grau de transparência e traceabilidade. Os documentos formais produzidos pelo Conselho também são constantemente atualizados e estão disponíveis online. As reuniões de plenário são abertas ao público.
	Repetição de interações	Diferentemente dos demais conselhos estudados (que realizam reuniões mensais e raramente adiadas), as reuniões de plenário do CONAMA são trimestrais, com possibilidade de adiamento, e as reuniões de câmaras técnicas não tem periodicidade pré-definida.
	Clareza de regras	As regras são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno.
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A consideração de um Departamento de Apoio ao Conselho (DCONAMA) na estrutura do MMA e de uma Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos garante conhecimentos tecno-jurídicos para a composição de normas.
	Conhecimentos científicos	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia de competências tecno-científicas.
	Conhecimentos práticos de leigos	A baixa representatividade e diversidade de atores não-governamentais influi para um baixo grau de conhecimentos práticos de leigos – aqui, antes no que tange à disparidade atorial que com a qualidade dos conhecimentos dos representantes.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Portaria 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente; Lei 6.938/1981; website do CONAMA; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

**Quadro 4. Elementos estabelecadores de dialogismo para o CNS**

D	Critério	Descrição - CNS
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A paridade de representação entre usuários, trabalhadores e gestores do Sistema Único de Saúde, bem como variedade de origens previstas para os cidadãos engajados, contrasta com a ausência de representantes governamentais externos ao setor saúde no Plenário.
	Negociadora	A organização aberta do debate permite a discussão de controvérsias. A correlação de forças entre representantes, favorecendo os usuários do sistema, permite que as tomadas de decisão sejam realizadas de modo negociado.
	Cidadão orienta o debate	O cidadão pode orientar o debate, que passa por mesa diretora antes da inserção. Os cidadãos podem, inclusive, participar da mesa diretora. As atividades de praxe do Conselho (coordenação de conferências, fiscalização do orçamento público setorial, participação no planejamento governamental setorial), tornam o debate, muitas vezes, procedimentalizado – nesses casos, dificultando o protagonismo cidadão.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	A lógica de senioridade, tão relevante para os espaços burocráticos, se replica nas arenas. A relevância atribuída a conhecimentos técnicos sobre os modos de funcionamento do próprio Conselho, por exemplo, limitam a produção de dinâmicas mais horizontais.
	Diversidade	A presença de gestor estadual e de gestor municipal se soma aos seis representantes do Ministério da Saúde para a composição da representação governamental em Plenário, inexistindo representação governamental externa ao setor saúde. Há, entretanto, a consideração do setor produtivo, de diversas origens profissionais entre os trabalhadores (do setor) e diversas identidades consideradas na composição da representação de usuários – que conta com associações de pacientes e também grupos organizados conforme identidade e classe trabalhista.
	Independência de grupos	Antes que independência, há uma lógica de interdependência entre grupos que fortalecem ou desfazem compromissos de coalizões conforme a convergência entre o conteúdo das pautas apresentadas pelos pares e a orientação política vigente da instituição representada.
	Transparência e traceabilidade	Há disponibilidade online de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, antes que de transcrições, dá opacidade a parte das discussões. De outro lado, as reuniões de plenário podem ser acompanhadas pelo público presencialmente ou em transmissões online. Atas de reuniões de Comissões Intersetoriais e da Mesa Diretora não são disponibilizadas para consulta.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais.
	Clareza de regras de organização	As regras claramente são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno, em documentos assessoriais mencionados pelo regimento e/ou no website do conselho.
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A Secretaria Executiva do Conselho conta com um conjunto de assessores e o Ministério da Saúde também afere um Departamento de Apoio à Gestão Estratégica e Participativa que dão suporte à composição das normas e outras ações.
	Conhecimentos científicos	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos com formação na área de saúde, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia da qualidade de competências tecno-científicas.
	Conhecimentos práticos de leigos	A composição paritária do plenário, com 50% de representação de usuários eleitos e que atingem aos critérios estabelecidos em regimento (atuação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e três regiões geográficas do País) permite a consideração de conhecimentos práticos de leigos.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário com burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Decreto Nº 5.839, de 2006; Resolução CNS 333, de 2003; Resolução CNS nº 407, de 12 de setembro de 2008; Resolução CNS 435, de 2010; Resoluções CNS 516 a 532, de 2016; website do CNS; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

### Quadro 5. Elementos estabelecidos de dialogismo para o CNDH

	Critério	Descrição - CNDH
Filosofia de gestão	Considera diversos referenciais	A presença de dois, entre onze, representantes da sociedade civil necessariamente oriundos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Nacional de Procuradores da República, torna a composição (que tem entre seus representantes governamentais atores do Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério de Relações Exteriores, Defensoria Pública, Ministério Público, do Senado e da Câmara dos Deputados) tendente à racionalidade jurídica.
	Negociadora	A organização aberta do debate permite a discussão de controvérsias. A proposta de paridade entre representantes incentiva a tomada de decisão de modo negociado.
	Cidadão orienta o debate	O cidadão pode orientar o debate, que passa formalmente pela Coordenação do Conselho (vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania), antes da inserção de pauta.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	A presença de um representante do serviço público entre os representantes da sociedade civil envia a previsão de paridade, de modo a favorecer maior representatividade para os representantes governamentais.
	Diversidade	A possibilidade de presença de atores externos à Secretaria Especial de Direitos Humanos na representação do Poder Executivo, a previsão de participação do poder legislativo e de nove representantes eleitos da sociedade civil, antes que indicados, aponta para a diversidade atorial.
	Independência de grupos	Antes que independência, há uma lógica de interdependência entre grupos que fortalecem ou desfazem compromissos de coalizões conforme a convergência entre o conteúdo das pautas apresentadas pelos pares e a orientação política vigente da instituição representada.
	Transparência e traceabilidade	Há previsão de disponibilidade online de atas de reuniões de plenário e de documentos produzidos pelo Conselho. O uso de atas, antes que de transcrições, dá opacidade a parte das discussões. As reuniões de plenário são abertas ao público. Nem sempre as atas e documentos estão efetivamente disponibilizadas online. Atas de reuniões de Comissões Intersetoriais não são disponibilizadas para consulta.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais.
	Clareza de regras de organização	As regras são estabelecidas e disponibilizadas no regimento interno, em documentos assessórios mencionados pelo regimento e em rituais de atuação documentados de forma mais difusa (caso das práticas de visitas técnicas chamadas por "missões").
Substrato técnico	Conhecimentos jurídicos	A composição orienta para a predominância da racionalidade jurídica.
	Conhecimentos científicos	Os conhecimentos jurídicos são prioritários a outras formas de conhecimentos científicos.
	Conhecimentos práticos de leigos	A composição por cidadãos engajados em iniciativas da sociedade civil, à exceção da previsão de representante do Conselho Nacional de Procuradores e do indicado da OAB, prevê a consideração de conhecimentos práticos de leigos.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição do plenário com burocratas, gestores públicos e legisladores aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

Fontes: Lei 12.986/2014; website do CNDH; observação de reuniões e entrevistas, conforme estabelecido na introdução e no Item 1.

O CNDH é exemplar na consideração de múltiplos referenciais, por prezar tanto pela diversidade setorial temática governamental como pela presença de grupos identitários militantes dos direitos humanos. Diferentemente das outras duas arenas, o discurso científico não é tão central, por estabelecer-se justamente no âmbito da garantia de direitos e da abrangente orientação ética em prol dos direitos humanos. Apesar da interface virtual do Conselho ser menos atualizada e completa em comparação com o CONAMA, o dialogismo interno ao Conselho é bastante alto, conforme fica claro no Quadro 5.

É a possibilidade de composição multiatorial prevista em regimento que confere a presença de diversos referenciais na dinâmica conselhistas. As orientações desses meta-instrumentos regimentais permitem que a produção dos principais produtos dos conselhos, (quais sejam, suas resoluções, moções, recomendações e outras normas sociotécnicas), possam considerar distintos interesses, valores e estratégias. Efetivamente, também importa que os instrumentos prevejam a capacidade de participação em esferas diretivas da arena. Conforme dissemos, o dialogismo está conferido em maior grau no CNS e no CNDH e em menor grau no CONAMA. Ainda assim, é possível perceber nas três arenas que a multiatorialidade permite que os processos de negociação e reinscrição deliberativa possam atingir por vezes o que os próprios conselheiros percebem por transversal: o que está além da caixinha e não é setorial, precisa conversar, passa por outro tema.

#### 4. Considerações finais

Em suas especificidades, percebemos tendências mais ou menos abertas à participação da sociedade civil, à burocratização e à composição de nexos com outros setores e instituições, considerando uma diversidade de âmbitos de poderes, esferas federativas e temáticas. Em análise dos regimentos dos três conselhos, pudemos destacar a importância da filosofia de gestão e da composição das instâncias. Como dissemos, a composição é o traço mais marcante do regimento, pilota a filosofia da gestão e afeta as demais dimensões do instrumento de ação pública. A composição do CNS e do CNDH é bastante aberta à participação societária, por seu caráter paritário, ainda que, o CNS não conte com representação governamental externa ao setor saúde, apresentando baixa capacidade de articulação transversal em suas reuniões de plenária, e delegando a articulação a ações informais ou às suas Comissões assessoras. No extremo oposto, o CONAMA convida dezenas de *experts* de setores externos, mas não se preocupa em estabelecer regimentalmente a paridade entre representantes da sociedade civil, do setor produtivo e do governo.

Ao portarem uma forma concretizada de saber sobre o poder social, as normas produzem efeitos e exprimem as características das relações entre os atores, e apesar de comumente se apresentarem como neutras e técnicas, possuem uma orientação política - que pode ser mais ou menos democratizante. Os regimentos internos analisadosse apresentam justamente como normas sociotécnicas relevantes, meta-instrumentos de ação, e explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos que destacamos anteriormente: são, em si mesmos, substratos técnicos conformadores da ação; apontam para a filosofia de gestão das instâncias, ao estabelecerem objetivos e finalidades dos conselhos; e delimitam o modelo organizacional dos conselhos, ao desenharem suas estruturas, competências e articulações possíveis, considerando as composições de representações.


Retomando a constituição dos fóruns híbridos como espaços dialógicos de definição de problemas e demandas sociais e produção de normas sociotécnicas orientadoras das intervenções estatais, observa-se que, além composição definida regimentalmente, outros elementos promovem diferenças entre os conselhos e sua capacidade de construção de saberes dialógicos e em relação: a construção do coletivo, a orientação cidadã

do debate, a horizontalidade, a repetição das interações e os conhecimentos práticos de leigos são elementos inter-relacionados que influenciam o grau de dialogismo dos conselhos. Estes elementos caracterizam a presença da sociedade civil nos debates, sendo, portanto, essenciais para a consecução de um processo democrático cuja ação pública seja de fato participativa e expressa no meta-instrumento (regimento interno) de cada conselho. A fraca presença destes elementos (como verificado no CONAMA) pode resultar em dificuldades de gerar normas sociotécnicas que apresentem caráter transversal e democrático e enfrentem adequadamente os problemas e desafios sociais contemporâneos.

Resta como agenda de pesquisa enfrentar aquilo que se estabelece nas reuniões de plenário e de conferências, em especial a partir da tensão exposta nas demandas de representantes de organizações da sociedade civil. A distância entre representantes da sociedade civil e seus representados é um limitador das capacidades das instâncias, conforme algumas entrevistas revelaram. Instrumentos garantidores da accountability seriam bem-vindos a esses fóruns híbridos. E entre os desafios à efetividade da transversalidade da ação pública participativa, está o alcance limitado de projetos de interfaces participativas, que corresponderia ao desajuste entre os referenciais, à fragilidade das relações entre os âmbitos setoriais, híbridos e global. Certamente, para validar esta afirmação hipotética, a pesquisa precisa ser ampliada e aperfeiçoada.

A relação da temática do conselho com os conhecimentos práticos dos atores que representam a sociedade civil é outro ponto que merece maior investigação. Os saberes legítimos a um determinado campo fazem parte de referenciais globais, mas também constituem os referenciais setoriais e híbridos e articulam-se em lógicas de ação que podem reduzir o dialogismo do fórum híbrido. No caso do CONAMA, a expressão elevada de conhecimentos científicos aliada a baixa possibilidade de expressão dos conhecimentos práticos de leigos, parece ser um fator importante para verificar menor grau de dialogismo nesse Conselho do que nos outros dois.

Os resultados possíveis da ação pública de conselhos, todos referentes à propagação de seus referenciais de ação, se relacionariam a um projeto político democratizante que esteve em curso no governo federal entre 2003 e 2016, e que por alguns é percebido como um projeto "em risco". Em agosto de 2016, a presidenta eleita no país foi definitivamente afastada de seu cargo pelos senadores, em um regime formalmente instituído por presidencialista, devido a um chamado crime de responsabilidade. Se os processos democráticos deliberativos brasileiros são complementares à democracia representativa e assessoram o poder executivo, no caso dos Conselhos Nacionais, esses são vinculados justamente ao poder executivo federal. Os caminhos a serem tomados daqui em diante nessas instâncias, e mesmo sua capacidade de permanência, ainda não estão claros.

Mesmo que de maneira incompleta, tem sido possível perceber que os referenciais híbridos e os instrumentos que vêm se constituindo para temas específicos objetos de ação transversal, elaboram e são elaborados por processos que despertam o interesse de análise, em especial por serem palcos de projetos de contra-hegemonia (e de suas controvérsias). E é justamente esse pulular de iniciativas de cunho específico e de sentidos híbridos que estão sendo estudados pela pesquisa em curso, observando o papel dos instrumentos de ação pública e as considerações ora compartilhadas. 



## Referencias

- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra; Tatagiba, Luciana. 2014. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357.
- Almeida, Carla, Tatagiba, Luciana. 2012. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 109, São Paulo.
- Almeida, Carla; Cayres, Domitila Costa; Tatagiba, Luciana. 2015. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-296.
- Andrade, Jackeline Amantino de. 2011. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)*. v.10, n.1, pp. 47-63.
- Bhabha, Homi. 1998. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Brasil. 2006. Decreto 5.839/2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Brasília, 11 de Julho de 2006.
- \_\_\_\_\_. Lei 378/1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1937.
- \_\_\_\_\_, Lei 4.319/1964. Cria o conselho de defesa de direitos da pessoa humana. Brasília, 16 de Março de 1964.
- \_\_\_\_\_. Lei 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 31 de agosto de 1981.
- \_\_\_\_\_. Lei 12.986/2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Brasília, 2014.
- \_\_\_\_\_, CNDH. *Caderno de Propostas*. 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 2016.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Saúde, CNS. Resolução nº 333, de 04 de novembro de 2003. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Saúde, CNS. Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Saúde, CNS. 2010. RESOLUÇÃO Nº 435, DE 12 DE AGOSTO DE 2010. Altera artigos do Regimento do Conselho Nacional de Saúde, referentes às Comissões Intersetoriais. Brasília.
- \_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente. Portaria MMA no 452. 2011. Regimento interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente, *Diário Oficial da União*, 17 de Novembro de 2011.

- Brugué, Joaquim; Canal, Raúl; Payá, P. 2015. "Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales". En: *Gestión y Política Pública*. México, Volumen XXIV . Número 1 .
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick. 2009. *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*. MIT ed, Cambridge.
- Callon, Michel; Rip, Aire. 1996. *Humanos, no humanos: moral de uma coexistência*. In: Theys, Jacques; Kalouira, Bernard (org). *La Tierra Ultrajada: los expertos son formales*. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico. Pp. 111-123.
- CONAMA. 2016. Site oficial do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/> . Acesso entre 15 Abril de 2015 e 14 de agosto de 2016.
- CNS.2015. Relatório Nacional Consolidado da Etapa Estadual. 15ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, 01 a 04 de dezembro de 2015.
- Costa, Maria Dalva Horácio da. 2010. *Serviço social e intersectorialidade: a contribuição dos assistentes sociais para a construção da intersectorialidade no cotidiano do Sistema Único de Saúde*. UFPE, Recife.
- De Andrade, Luiz Odorico Monteiro de. 2006. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. Hucitec ed, São Paulo.
- Fava, Virgínia Maria Dalfior; Quinhões, Trajano Augusto. 2010. *Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família*. *Revista do Serviço Público*. Brasília 61 (1): 67-96 Jan/Mar 2010.
- Foucault, Michael. 2004. *Microfísica do Poder*. Trad. Roberto Machado. Coletivo Sabotagem Ed.
- Graf, Roberta. 2005. *Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira*. Tese (doutorado) UNICAMP, Campinas.
- Halpern, Charlotte; Lascoumes, Pierre; Le Galès, 2014. Patrick. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Hatchuel, Armand.2005. "Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline", en: *European Management Review*, v. 2, n. 1, p. 36-47,
- Hevia, Felipe J. 2006. *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. en: *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, p. 367-398.
- Hood, Christopher C.; Margetts, Helen Z. 2007. *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Junqueira, Luciano. 1998. "Descentralização e Intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal". en: *Revista de Administração Pública (RAP)*. R.J. Fundação Getúlio Vargas, n.32(2).
- Junqueira, Luciano A. P.; Inojosa, Rose M.; Komatsu, Suely.1997. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. In: *XI Concurso de Ensayos del CLAD: El*

Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas.

Labatut, Julie; Aggeri, Franck; Girard, Nathalie. Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. *Organization Studies*, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, \_\_\_\_\_ . 2007. Introduction : Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21. \_\_\_\_\_ . 2012. *Sociologia da ação pública*. EDUFAL, Maceió, 2012.

Latour, Bruno. 2012. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador: Edufba.

Monosalvas, Margarita. 2014. "Buen vivir o sumak kaway. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador" en: *Íconos, Revista de Ciências Sociais*. FLACSO. Quito, maio de 2014.

Muller, Pierre. 2013. *Les Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France « Que sais-je », 10<sup>a</sup> édition. Paris.

Pires, Roberto Rocha (org) 2011. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Coleção Diálogos para o Desenvolvimento, volume 7. IPEA, Brasília, .

Pires, Roberto Rocha; Vaz, Alexandre. 2012. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Texto para discussão 1707 IPEA, Brasília.

Reinach, Sofia. 2013. "A "transversalidade" brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais". en: *Fazendo Gênero* 10. Florianópolis.

Rezende, Mônica de. 2013. *A articulação educação-saúde (AES) no processo de formulação das políticas nacionais voltadas para a formação de nível superior dos profissionais de saúde*. Orientadora: Baptista, Tatiana Wargas de Faria. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.

Santos, Boaventura de Sousa. 2008. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Ed. Cortez.

SEDH. CNDH. 2016. Site oficial da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional de Direitos Humanos. <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh> . Acesso entre 15 de janeiro de 2015 e 14 de agosto de 2016.

Serra, Albert. 2005. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n. 32, 2005.

Stiegler, Barbara. 2003. *Género, poder y política: 10 preguntas y respuestas sobre el concepto de "gender mainstreaming"* / Barbara Stiegler - [Electronic ed.]. Text Literaturverz. S. 48-50. Electronic ed, Bonn:FES Library. Acesso em 03 de janeiro de 2016.

## Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Fernanda Natasha Bravo Cruz é mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Realiza doutorado interdisciplinar em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e atua como professora substituta no curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade de Brasília (UnB).

Dorianana Daroit é mestra e doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bacharel em Engenharia Química pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora adjunta da UnB, atua no Departamento de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, neste último também enquanto coordenadora..

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Políticas públicas para la población ecuatoriana migrante: ¿hacia una protección social transnacional?

Redrobán Herrera, Verónica

*Defensoría del Pueblo. Ecuador*

 veronica.redroban@gmail.com

Paredes Grijalva, Daniela

*Universidad de Viena - Austria*

 daniela.paredes.grijalva@gmail.com

Documento recibido: 08 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

---

### Resumen

En el contexto de importantes flujos migratorios, el presente trabajo plantea cómo las personas migrantes y sus familias gestionan entre los sistemas formales de Seguridad Social y las estrategias familiares de protección debido al limitado acceso o a la insuficiente cobertura de seguridad social. Además, identifica algunas de las políticas públicas del Estado ecuatoriano para amparar a su población migrante, así como los convenios internacionales vigentes para fomentar la portabilidad de derechos de esta población. Los lazos sociales y el Estado de origen juegan un papel protagónico y se evidencia el despliegue de estrategias que combinan lo formal y lo informal. A nivel macro, problematiza el nexo migración-desarrollo al señalar la organización de protección y reproducción social entre países.

### Palabras clave

migración transnacional, políticas públicas, seguridad social, migración ecuatoriana, protección social, reproducción social, desarrollo.

## Abstract

In the context of important migration flows this paper looks at how migrants and their families negotiate among formal social security systems and family strategies due to either limited or insufficient social security coverage. It identifies some of the public policies the Ecuadorian State has launched to protect its migrant population, as well as international agreements enabling the portability of rights. Social ties and the country of origin play a key role and this is reflected in particular strategies that combine the formal and the informal. At a macro level, the migration-development nexus is put into question by pointing to the organization of social protection and reproduction among countries.

## Keywords

Transnational migration, public policies, social security, ecuadorian migration, social protection, social reproduction, development.

---

## 1. Introducción

Actualmente existen 214 millones de personas migrantes a nivel mundial, una cifra que para el año 2050 se incrementará en casi un 50%, según estimaciones de Naciones Unidas (PNUD, 2016). Esta población se enfrenta a una serie de problemáticas dependiendo de su estatus migratorio en destino, sus redes y cadenas de apoyo, las políticas migratorias y los controles fronterizos, entre otros. De ellos, un factor determinante para alcanzar una verdadera mejora de sus condiciones de vida a corto, mediano y largo plazo, son las políticas públicas y las coberturas sociales que les ofrecen los Estados entre los cuales se desenvuelven sus vidas.

La migración en sí ha sido concebida como un mecanismo de protección social para los migrantes y sus familias (Boccagni, 2010), en la medida en que “aumenta el potencial de ingresos, de remesas de dinero y de protección social” (AISS, 2011). La gran mayoría de las personas que migran se encuentran en edad productiva, es decir, son parte de la población económicamente activa de sus países, lo que, en caso de estar incorporados formalmente en el mercado laboral del país donde residen, les daría el derecho a prestaciones de seguridad social y de asistencia en salud. Sin embargo, incluso para los trabajadores migrantes que se encuentran en situación regular, el acceso a la seguridad social, sobre todo a la jubilación, puede ser nulo o al menos limitado cuando no existen mecanismos de coordinación entre los estados parte. Pero la situación resulta aún más compleja para las personas que se encuentran en situación migratoria irregular o aquellas que se emplean en campos laborales “informales” y que no disponen de ningún registro oficial de antecedentes laborales<sup>1</sup>.

En ese contexto, el presente estudio revisa el caso de la migración ecuatoriana a través del lente de los estudios transnacionales (Vertovec, 2009; Levitt y Khagram, 2008) y de las *protecciones sociales transnacionales* (PST), que son las políticas públicas, programas, personas, organizaciones e instituciones que buscan proteger

---

<sup>1</sup> Esta preocupación se agudiza al considerar el número creciente de personas migrantes, en especial de mujeres que trabajan en el servicio doméstico, sector económico en el que muchas veces no se cumple con todas las formalidades de empleo, entre ellas, la afiliación a los registros oficiales de antecedentes laborales (AISS, 2011).

a los individuos más allá de las fronteras nacionales<sup>2</sup>. Esto incluye a actores que amparan a personas cuyas vidas transcurren entre dos o más países, a actores que proveen y protegen a individuos enraizados; y a actores transnacionales que proveen y protegen a individuos transnacionales (Levitt, Lloyd, Mueller y Viterna, 2015).

A través de la revisión de las políticas migratorias y de seguridad social en el Ecuador, y las estrategias particulares que despliegan las personas, se analizan las *protecciones sociales transnacionales* (Levitt et al., 2015), cuyo objetivo es garantizar la protección de los ciudadanos ecuatorianos más allá de las fronteras nacionales.

A raíz de la crisis financiera global de 2008, y tras haber transcurrido al menos 10 años desde el acelerado flujo migratorio ecuatoriano hacia Europa, las características de esta población y de sus proyectos de vida se han modificado, y una parte importante de esta primera generación migrante requiere coberturas de seguridad social, en lo relativo a atención en salud y jubilación por vejez.

Finalmente se presentan algunos hallazgos preliminares de una investigación cualitativa en curso que recupera la experiencia de personas migrantes y funcionarios de instancias vinculadas al hecho migratorio en España (Madrid), Austria (Viena) y Ecuador (Quito y Azogues) a través de entrevistas.

## 2. Migración y desarrollo

La migración puede tener como consecuencia directa el desarrollo, si el capital (humano y económico) producto de ella es gestionado y reinvertido de una forma adecuada en los países de origen de esos flujos. Sin embargo, ¿qué sucede con las personas migrantes que se encuentran rondando la edad de jubilación pero que no pueden garantizarse ninguna pensión por no haber aportado a un sistema de seguridad social o por dificultad para contabilizar los aportes hechos en distintos países?

De acuerdo con el BID (2016), para el año 2050, entre el 47% y el 60% de los adultos mayores en América Latina y el Caribe no habrá ahorrado lo suficiente para una vejez digna. Si a eso se le suman elementos adicionales como el hecho de que una parte de esa población que llega a la vejez ha vivido en diferentes países debido a procesos migratorios, ¿quién supliría esa falta: los Estados donde han transcurrido sus vidas o sus redes sociales familiares y personales?

El impacto de la migración en el deterioro acelerado de las condiciones de salud de las personas que se desplazan de un país a otro, es un tema que aún no se ha investigado en profundidad. Sin embargo, empieza a cobrar gran vigencia, considerando que estas personas han sido expuestas por años a jornadas intensivas de trabajo bajo condiciones muchas veces precarias, empleados en sectores laborales que demandan gran esfuerzo físico (Iglesias, Moreno, Fernández, Oleaga y Vega de la Cuadra, 2015).

El vínculo positivo que se ha procurado establecer entre la migración y el desarrollo ha estado ligado al hecho de que las remesas financieras representan un ingreso muy relevante para muchos países de la región latinoamericana, llegando incluso a exceder los ingresos de ayuda oficial para el desarrollo y de inversión directa extranjera (CEMLA et al. 2010). Sin embargo, la incidencia de las remesas financieras en la reducción de la pobreza es ambivalente, como sostiene un estudio del Banco Mundial (Acosta, Calderón, Fajnzylber y López,

---

<sup>2</sup> Protección en las siguientes áreas: vejez, Montepío, incapacidad, salud, familia, programas de mercado laboral activo, desempleo, vivienda y educación.

2008:91) en donde se demuestra que estas representan únicamente un porcentaje mínimo de cambio en el coeficiente de Gini para el índice de desarrollo de los países de origen e, incluso, en algunos casos, han exacerbado la brecha entre grupos socio-económicos.

En el Ecuador los ingresos por remesas en 2006 llegaron a 2,9 miles de millones de dólares, convirtiéndose en la segunda entrada financiera del extranjero después del petróleo (CEMLA, BID y FOMIN, 2010). No queda duda de que esto fue favorable a nivel macroeconómico para sostener la economía dolarizada del país, lo cual repercutió directamente en el incremento de la capacidad de gasto de los familiares de migrantes. Sin embargo, más allá de esta inyección de recursos para el país de origen, y de las aportaciones generadas por estos trabajadores migrantes al sistema de pensiones en el país de destino, quedan aún por determinar los impactos que la migración puede tener a mediano o largo plazo, para los sistemas públicos de seguridad social.

Entonces, ¿qué tan directo es el vínculo entre la migración y el desarrollo de los países de origen, si el movimiento de personas implica costos sociales? Los países de origen han destinado un presupuesto estatal para el sector social, poniendo a disposición servicios de salud y educación a personas que han salido a otro país mientras formaban parte de su población económicamente activa (Miraftab, 2014 y 2016). Cabría, entonces, analizar si los ingresos que reciben los países de origen de los flujos migratorios compensan, al menos en el ámbito económico, lo que su país ha invertido en ellos antes de migrar. Y no solo con la inversión previa a la migración, sino con las prestaciones sociales que les brindará si deciden retornar a su país de origen y jubilarse allí.

En América Latina resulta urgente la generación de políticas públicas que mejoren el acceso a la protección social durante las distintas etapas de la vida, en lo relativo a las transferencias sociales y las pensiones, para conseguir cerrar las brechas de desigualdad y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (PNUD, 2016).

Varios Estados han tomado algunas medidas para amparar de forma transnacional a su población migrante. Tal es el caso de Mali y Francia, que ya en 1979 contaban con un acuerdo que facilita el pago al seguro social obligatorio en el país europeo y garantiza el acceso a la salud a familiares que viven en Mali. De forma similar, una iniciativa mixta coordina aportes voluntarios a los fondos de inversión de pensiones en Bélgica, con clínicas privadas en la República Democrática del Congo. Por su parte, México ha establecido el *Seguro Popular* que, entre otros, permite a las personas migrantes contribuir al seguro social obligatorio. En Filipinas el fondo social de trabajadores del exterior cubre prestaciones de salud a familiares de migrantes por una prima relativamente económica (Lafleur, 2015).

### 3. Políticas públicas para la protección de la población ecuatoriana migrante

Tradicionalmente en Ecuador, las instituciones estatales en materia de protección social, no han logrado consolidarse completamente y por ende han incrementado el nivel de desconfianza. Durante las últimas décadas, la nación ha experimentado coyunturas históricas complejas, que desencadenaron un incremento considerable de los movimientos migratorios. El desate, a finales de los años noventa<sup>3</sup>, de una crisis económica, política

---

<sup>3</sup> Crisis desatada por una serie de acontecimientos como el "Feriado Bancario" y el congelamiento de fondos de miles de cuenta ahorristas (1999), la pérdida de la producción agrícola por condiciones medioambientales desfavorables (fenómeno de El Niño y mancha blanca en la cría del camarón), la inestabilidad política por la destitución de dos presidentes electos democráticamente, y, consecuen-



y social en el país tuvo como consecuencia un deterioro en las condiciones de vida de la población, lo que motivó una emigración masiva y acelerada. Durante este período, los flujos migratorios modificaron su destino tradicional -hasta entonces EEUU- y llegaron a la Unión Europea, a su vez, las características de los grupos migrantes se diversificaron (Camacho y Hernández, 2005; Herrera, 2005).

En sus nuevos destinos geográficos, particularmente España e Italia, los hombres migrantes se emplearon mayoritariamente en el sector agrícola o de la construcción, y las mujeres, en el sector del trabajo doméstico y de cuidados. Esto último respondía a la crisis de los cuidados en países de destino, es decir la ausencia del estado en este sector y el elevado costo de servicios del mercado que generó una demanda de cuidadoras asequibles. Es en relación con esta demanda que se produce la llamada "feminización de la migración ecuatoriana".

En el caso de las migraciones hacia España, se registra que en 2004 más de 140.000 ecuatorianos aportaron a la seguridad social (Colectivo IOE, 2007 tomado de Iglesias, Moreno, Fernández, Oleaga y Vega de la Cuadra, 2015). Sin embargo, la falta de documentación significó informalidad laboral. A esto se sumó que las condiciones laborales eran y siguen siendo precarias, con bajos salarios, alta rotación, trabajos temporales, jornadas de trabajo extenuantes, alta carga e intensidad del trabajo, etc. (Iglesias Martínez et al., 2015).

Posteriormente, la crisis financiera europea de 2008 repercutió en la situación de la población ecuatoriana residente en España. La pérdida de oportunidades laborales en los sectores más representativos de empleabilidad, junto con la crisis hipotecaria, fueron los detonantes para que se diversificara el proyecto migratorio de muchas familias. Algunas de ellas volvieron al Ecuador, mientras que muchas otras se plantearon afrontar la crisis mediante un nuevo desplazamiento dentro de Europa, a países económicamente menos afectados. Es en este contexto en el que Austria aparece en la coyuntura de los flujos migratorios ecuatorianos.

Los datos oficiales al 2016 muestran que la amplia mayoría de esta población cuenta con estatus migratorio regular y un 40% con nacionalidad europea (Consulado de Ecuador en Viena, 2016). Sin embargo, la mayoría del total de ellas estuvo en situación migratoria irregular durante diversos períodos de su experiencia migratoria. Tanto hombres como mujeres se han posicionado laboralmente en el sector servicios de cuidado y doméstico en Austria, aunque también existen profesionales altamente cualificados y pequeños empresarios.

#### **4. Migración y Seguridad Social ¿Hacia una protección estatal transnacional?**

Ya la actual Constitución política del Ecuador (2008) reconoce a la migración como un derecho y a las familias transnacionales como parte de la realidad nacional producto de los procesos migratorios, a la vez que reforma el sistema de aportaciones al seguro social.

La migración es leída por el gobierno actual como una consecuencia trágica del fracaso del modelo neoliberal, que privó a miles de familias ecuatorianas del acceso a educación, salud, vivienda, "trabajo, justicia y digni-

---

temente, una crisis de poca credibilidad en la institucionalidad del Gobierno (Camacho y Hernández, 2005; Ramírez y Ramírez, 2005; Hernández, Maldonado y Calderón, 2010).

dad”<sup>4</sup>. Esto ha configurado la perspectiva desde la cual se ha diseñado la institucionalidad nacional para tratarla. Partiendo de la promesa electoral de acompañar a sus connacionales en el exterior, durante los últimos años se han adoptado programas y políticas con el objeto de garantizar la prestación de servicios a los migrantes ecuatorianos, independientemente del lugar donde residan y de su condición migratoria. Este apoyo se ha traducido en acuerdos interinstitucionales entre entidades del Estado ecuatoriano, pero también en acuerdos con otros Estados u otras instituciones internacionales.

A partir del año 2007 se adoptaron medidas como la creación de una instancia gubernamental específica para tratar temas migratorios: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que contaba con oficinas a nivel nacional e internacional en los principales destinos de migrantes ecuatorianos. Esta estructura institucional se modificó en el año 2012 y dichas representaciones estatales pasaron a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, complementando los servicios consulares brindados tradicionalmente en promoción de derechos por las representaciones diplomáticas ecuatorianas en el exterior (Viceministra de Movilidad Humana, 2016). Es notoria la ampliación de servicios cubiertos por algunos consulados, así como la ampliación en la representación estatal en el exterior y la extensión de servicios y facilidades de acceso a ellos para la población en el exterior.

Según el Informe de Desarrollo del PNUD (2016), en América Latina existe una mejora en la protección social de ciertos grupos poblacionales, como lo son niños, niñas y adolescentes, gracias a los programas de transferencias condicionadas a la población económicamente más desfavorecida. Hace poco más de una década, “gracias a la adopción de políticas sociales innovadoras y a un crecimiento económico inclusivo, más de 72 millones de personas han salido de la pobreza y cerca de 94 millones se han incorporado a la clase media” en la región (PNUD, 2016). Sin embargo, coyunturas como la caída de los precios del petróleo y las materias primas, productos cuyos ingresos representan un porcentaje alto del PIB de muchos países de América Latina, amenazan estos avances.

Esta limitación de recursos económicos, sumada a la inestabilidad política por la que atraviesan algunos países de la región, representa grandes desafíos para la seguridad social y para alcanzar algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030.

En el caso de la población migrante, la seguridad social se vuelve una necesidad aún más acuciante, en tanto está expuesta a mayores niveles de vulnerabilidad, por un lado, por la posibilidad de perder la cobertura a la que tenía en el país de origen, al no poder transferir ese derecho al lugar en el que reside actualmente; y, por otro lado, por los riesgos que conllevan el tener un limitado o nulo acceso a los sistemas de seguridad social en el país de destino.

En el caso de las personas migrantes ecuatorianas que salieron hacia Europa hace ya casi dos décadas, que al inicio del proyecto migratorio se encontraban mayoritariamente en situación irregular, éstas no disponen de ningún registro de las aportaciones realizadas durante parte o la totalidad de su estancia fuera del Ecuador. Así, pese a que una parte importante de ellos ya ha regularizado su estatus migratorio en Europa y actualmente se encuentra en una edad en la que empiezan a plantearse la idea de jubilarse, las condiciones de empleabilidad iniciales les perjudicaría a futuro la posibilidad de acogerse a ella.

---

<sup>4</sup> “[...] Para nosotros la migración es una tragedia y una vergüenza nacional, parte de la larga noche neoliberal” (Rafael Correa, 2007b; en Moncayo, 2011).

## 5. El sistema de Seguridad Social en el Ecuador

Durante los últimos años se ha evidenciado un interés gubernamental por transformar el aparato estatal ecuatoriano, tratando de ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de sus instituciones públicas. No ajeno a la escasa valorización en el Ecuador sobre los servicios públicos, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entidad rectora en esa materia en el país, había sido percibido por mucho tiempo como una institución poco eficiente debido a la disfuncionalidad de sus servicios de salud y de su sistema de pensiones. Esto se tradujo en un profundo sentido de desconfianza en el sistema de seguridad social público, el cual, generó la re-privatización del cuidado en el hogar y la mercantilización del trabajo reproductivo (Herrera, 2013).

Como parte del esfuerzo explícito por vincular a los migrantes y sus familias al sistema público de seguridad social, se hacen evidentes los recursos institucionales puestos a disposición para acercar los servicios a las personas que residen en el exterior<sup>5</sup>. Es así como, de conformidad con los cambios en la Constitución vigente, se amplió la afiliación voluntaria al IESS para las personas ecuatorianas que viven fuera del Ecuador (IESS, 2014). Según fuentes oficiales, en 2015, se contaba con al menos 8000 migrantes ecuatorianos afiliados voluntarios con acceso a varios beneficios<sup>6</sup>.

Esta medida no solo es una alternativa para que los afiliados que decidan jubilarse reciban a futuro una pensión mayor, sino que ampara a la población que reside en otro país en situación migratoria irregular y que por ende se encuentra fuera de todo sistema formal de seguridad social. Esta figura de afiliación voluntaria es aún más significativa para migrantes fuera del espacio iberoamericano, ya que les permite cotizar desde países que no cuentan con ningún convenio de portabilidad de derechos con el Ecuador.

Pese a la ampliación de la cobertura estatal en materia de seguridad social, para muchos de nuestros entrevistados incluso la aportación mínima (\$77,90 mensual) resulta un gasto que no se pueden permitir. Por otra parte, las redes establecidas por las familias transnacionales se evidencian en diversos tipos de intercambios, como el envío de remesas o la comunicación constante, lo que constituye una forma de "cuidados a la distancia". De esta forma, la afiliación al seguro social de sus hijos en el Ecuador ha implicado una resignificación de las obligaciones asumidas por los familiares que viven en el exterior.

Sin duda alguna, el facilitar el acceso de los migrantes a la seguridad social contributiva, hecho que permite cotizaciones voluntarias al IESS, es un elemento muy favorable. En la práctica, aún es necesario realizar reformas para que el sistema de seguridad social pueda brindar cobertura suficiente a todos sus afiliados.

<sup>5</sup> A decir, la incorporación de canales virtuales para acercar los servicios, como una plataforma en línea para auto-procesamiento, una línea de Skype y un número de teléfono con horario de atención según el horario de Europa Central, un foro en línea para preguntas frecuentes, entre otros (IESS, 2014).

<sup>6</sup> Beneficios como acceso a fondos de pensión, apoyos para funerales, cobertura por riesgos de trabajo, enfermedad, maternidad, fondo de desempleo y créditos quirografarios u otros créditos del Banco del IESS (BIESS).

## 6. Convenios bilaterales y multilaterales de Seguridad Social suscritos por el Ecuador

Son varios los países a nivel mundial que han colocado La *portabilidad de derechos*, que tiene estrecha relación con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), ha sido colocada como un asunto de interés a tratar dentro de la agenda migratoria internacional por varios países.

La portabilidad en tanto “capacidad de preservar, mantener y transferir derechos sociales obtenidos o en proceso de obtención, independientemente de la nacionalidad y del país de residencia del interesado” (AISS, 2011) resulta fundamental si se reconoce el creciente número de personas que viven sus vidas más allá de fronteras nacionales.

¿Cómo proteger a las personas en movilidad que a lo largo de su experiencia migratoria pagan aportes a diferentes sistemas de seguridad social? En búsqueda de una respuesta a esta interrogante, el Ecuador ha suscrito durante los últimos años varios convenios bilaterales y multilaterales de Seguridad Social para garantizar el acceso a protección a sus ciudadanos que residen fuera de las fronteras nacionales<sup>7</sup>. A continuación se presentan los más destacados.

### Convenio Bilateral de Seguridad Social España-Ecuador

Dada la cantidad de ciudadanos ecuatorianos que se han radicado en España (entre 174.000 y 400.000<sup>8</sup>), así como de ciudadanos españoles que viven en el Ecuador (alrededor de 11.000<sup>9</sup>), se firmó en el año 2009 el Convenio Bilateral de Seguridad Social Ecuador-España, “considerando la importancia de asegurar a los trabajadores una mayor garantía de sus derechos” (Convenio de Seguridad Social Ecuador-España, 2009).

El avance más notorio de este acuerdo es la portabilidad de las contribuciones al sistema de seguridad social, la llamada *totalización de períodos*, que implica que las aportaciones realizadas a la seguridad social de uno de los dos países pueden sumarse a las aportaciones efectuadas en el otro país. La edad y la cantidad mínima de años de aportaciones son determinadas por la institución en la que se procesa el trámite de jubilación; dichas aportaciones se contabilizan<sup>10</sup> y la jubilación puede ser recibida en cualquiera de los países involucrados.

Un elemento fundamental del convenio es el Artículo 4, titulado “Igualdad de trato”, mediante el cual se establece que los ciudadanos de cualquiera de los dos países, y sus familiares (entiéndase cónyuge y dependientes), serán tratados en el territorio del otro país “en las mismas condiciones que los nacionales de la misma, sin perjuicio” (Convenio de Seguridad Social, 2009).

---

<sup>7</sup> Se han firmado convenios con Argentina, Venezuela y El Salvador, están en vigencia convenios con Perú, Chile, Uruguay y Países Bajos. Se iniciaron negociaciones con Italia, sin embargo, no ha habido mucha apertura por parte del gobierno italiano y no se ha conseguido concretar ningún acuerdo aún (Oficina de enlace IESS, 2016).

<sup>8</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística de España (INE), se registraban 214.970 en 2014 y 174.320 en 2015.. Evidentemente en estas estadísticas no entran ecuatorianos en situación migratoria irregular. El Migration Policy Institute calcula que hubo 451.000 migrantes ecuatorianos en España, basados en datos de las Naciones Unidas (MPI, 2013), y ya que muchos han adquirido la nacionalidad española, la diferenciación en estas estadísticas resulta compleja.

<sup>9</sup> MPI, 2003.

<sup>10</sup> Los detalles de cómo se contabiliza y las cantidades particulares no son el enfoque de este estudio, sin embargo, resaltamos el principio *pro rata temporis* para el cálculo de prestaciones para cada país. Es importante notar que según el convenio la institución competente reconocerá y pagará la cantidad que sea más favorable al solicitante (Convenio de Seguridad Social Ecuador-España, 2009).

De esta forma, el convenio establece que sean los sistemas estatales los canales para facilitar algunos de los procesos de la movilidad de las personas entre estos dos países, reconociendo un espacio transnacional. Así, se reconoce el hecho de que el cruce de una frontera nacional no debiera significar una reducción de derechos, sino por el contrario, una corresponsabilidad de los Estados implicados en los flujos.

En 2011, el Instituto Español de Seguridad Social informó que 146.000 ecuatorianos podrían beneficiarse del acuerdo<sup>11</sup>. Estos pasos hacia una protección social más allá de fronteras nacionales, y no fundamentada exclusivamente en la nacionalidad de las personas, representan, sin lugar a dudas, un progreso para el bienestar de muchas familias cuyas vidas transcurren en campos sociales transnacionales. Sin embargo, las limitaciones del convenio para personas con documentación irregular son evidentes.

### Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (2005) ha sido firmado por 22 países y se encuentra vigente en nueve de ellos<sup>12</sup>, constando Ecuador y España entre los países en los que el convenio actualmente se encuentra operativo.

Este acuerdo regional permite que un trabajador migrante que aporta a la seguridad social en distintos países pueda totalizar los períodos en todos ellos, incluso permitiéndole la jubilación en otro de los Estados parte. Así se garantizan los derechos de acceso a la seguridad social a trabajadores migrantes del sector formal, sobre todo la garantía económica para la vejez al preservar todos los años de aportes de su vida económicamente activa. Al mismo tiempo establece suficiente flexibilidad para que los Estados parte determinen las prestaciones que se excluyen.

Se estima que alrededor de seis millones de migrantes iberoamericanos se verían beneficiados por este convenio, "aunque su espacio de protección se extienda a toda la población de los 22 países iberoamericanos (aproximadamente 611 millones de personas): potenciales beneficiarios directos (población económicamente activa), e indirectos (inactivos, quienes tendrían, en su caso, derecho a pensiones de viudez u orfandad)" (Morales, 2015).

La fecha más temprana de entrada en vigencia del convenio data de mayo del 2011 y la más reciente de agosto 2016, lo cual supone que aún es demasiado pronto para evaluar la efectividad de su aplicación. Pese a ello, vale la pena destacar que el carácter del convenio se aproxima a una noción de ciudadanía iberoamericana, que reconoce la movilidad de las personas y facilita la garantía de sus derechos.

En este contexto queda aún por explorar si mediante este convenio se podrían generar instrumentos jurídicos supranacionales que coordinen los esquemas de seguridad social para proteger a los trabajadores migrantes a niveles más amplios, por ejemplo, entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Con miras a profundizar en el debate respecto a la vigencia de este tipo de convenios y de ampliar su alcance, cabe mencionar que en el Plan de Acción UE-CELAC 2015-2017 se hace referencia a este convenio como una iniciativa que debería replicarse, aunque de forma bilateral, entre los países miembros de ambas iniciativas de

---

<sup>11</sup> <http://madrid.consulado.gob.ec/ecuatorianos-se-benefician-del-convenio-de-la-seguridad-entre-espana-y-ecuador/>

<sup>12</sup> Estos 9 países son: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Uruguay, Paraguay y Portugal.

integración regional, respetando las legislaciones nacionales y los acuerdos de Seguridad Social ya existentes<sup>13</sup>.

## 7. Entre los sistemas formales de Seguridad Social y las estrategias familiares de protección

La migración implica que la vida de millones de personas puede transcurrir entre espacios con diferentes estructuras estatales y diversos órdenes jurídicos y sociales, donde el acceso a instancias o servicios formales no siempre es posible. De esto surge la necesidad de acudir a instancias y/o acuerdos “informales” para suplirlos.

Esta intersección de redes formales e informales, políticas públicas y programas, instituciones y actores, a los cuales una persona inmigrante accede para garantizar su protección social o la de sus familiares, es denominada como *entorno de recursos* de un individuo para garantizar la *protección social transnacional* (Levitt et al., 2015).

Revisados algunos de los recursos formales que disponen las personas ecuatorianas migrantes, se señalan las estrategias que ellas emplean para acceder a las cuatro grandes fuentes para la protección social, que, tal como las identifica la iniciativa de estudios transnacionales, son: 1) el Estado, 2) el mercado, 3) los lazos sociales, y 4) el tercer sector (o economía social)<sup>14</sup>.

En lo que respecta al ámbito formal se podría analizar la diversidad de estructuras oficiales con las que una persona migrante interactúa para acceder a la seguridad social en distintos países, y las dificultades a las que se enfrenta, incluso en el caso de existir convenios bilaterales o multilaterales en este ámbito. Estas limitaciones para cumplir los requisitos necesarios, sean operativas o, en el caso de Austria por ejemplo, lingüísticas, determinan finalmente su acceso a las coberturas sociales estatales disponibles.

Estos recursos formales, a su vez, convergen con varias prácticas culturales y estrategias particulares que una familia que vive entre Ecuador y España o Austria -por citar el caso de estudio- desarrolla para garantizar la seguridad social, debiendo adaptarse de este modo a la distancia geográfica que separa a sus miembros. Esto se refleja en “relaciones e intercambios de recursos, tangibles e intangibles, que implican tanto a los que se van como a los que permanecen (*family arrangements*)” (Salazar Parreñas, 2001), hecho que imprime el carácter de *transnacional* a las relaciones que se establecen entre la persona migrante y su familia, que construyen y reconstruyen sus vidas a la distancia.

### Seguridad Social y Familia

Más allá de los sistemas formales de seguridad social existe un entramado de redes sociales familiares y personales que funciona de manera transnacional, cumpliendo un papel fundamental en la protección social. Parte importante de este tejido son los intercambios familiares, en tanto relaciones de protección y cuidado que traspasan las fronteras nacionales y se estructuran por fuera de las instituciones estatales, supliendo de algún modo las limitaciones de acceso a la seguridad social.

---

<sup>13</sup> Plan de Acción EU-CELAC 2015-2017. Punto 4: Migraciones. Literal t.

<sup>14</sup> Existen también recursos subnacionales que son muy relevantes por la cercanía que este nivel de gobierno puede llegar a alcanzar con los ciudadanos. Cabe acotar, sin embargo, que la fase en la que se encuentra la presente investigación permite apenas mencionar este ámbito, sin ahondar aún en algunos de los recursos oficiales con los que cuenta el estado español o austríaco, así como los gobiernos locales de Madrid y Viena.

La migración pone al descubierto una serie de lazos transnacionales que conectan diversos actores de los campos local, nacional y global. En medio de estas interconexiones, las familias “aquí y allá” crean espacios de contacto e intercambio, ya sea a través del flujo de bienes y remesas, del intercambio de información, o de los arreglos de prácticas de cuidado para los que se quedan y los que se van (Boccagni, 2010 y 2013; Herrera, 2013).

La indagación acerca de las acciones estatales y las estrategias privadas que adoptan los individuos para asegurarse la protección social y/o el cuidado está estrechamente relacionada con la concepción de *familia*. Para el caso ecuatoriano resulta importante definir la forma en la que se concibe la familia en la migración, tanto desde el ámbito formal, para determinar políticas públicas dirigidas al colectivo migrante<sup>15</sup>; como desde el ámbito informal, en el que la familia juega un rol predominante en la garantía de los cuidados de sus miembros, poniendo al descubierto las limitaciones de los sistemas estatales.

En lo que compete al ámbito informal, Parella (2012) propone analizar la familia como una entidad no uniforme en la cual se entretajan desiguales relaciones de poder, sea por género o por diferencias intergeneracionales y, en la búsqueda del bienestar del grupo, se asignan distintos roles a sus miembros. En términos generales, la manera en la que se ha configurado la familia en Ecuador hace que frecuentemente la responsabilidad sobre el cuidado sea asumida como una actividad del ámbito familiar/esfera privada, cuya responsabilidad recae de forma particular –y muchas veces desproporcionada– sobre las mujeres. En las entrevistas realizadas, tanto mujeres como hombres expresaron que las experiencias en países receptores han contribuido a que su forma de concebir la familia y la responsabilidad de trabajo reproductivo sea un poco más equitativa. Es importante notar que en la práctica, continúa siendo la mujer quien lleva la carga más pesada de trabajo reproductivo.

En este sentido, la organización social de la reproducción de las mujeres migrantes y sus familias en relación con el Estado, que analiza Herrera (2011), no solo estaría ligada a las políticas públicas establecidas, sino también a la falta de ellas. Así, la poca o nula respuesta estatal ecuatoriana para garantizar el bienestar de los adultos mayores, o más aún, del núcleo familiar del que provienen las personas migrantes, incide en la decisión de retornar, particularmente de las mujeres, quienes conciben su regreso como forma de suplir los cuidados familiares que de otro modo no podrían ser garantizados.

Por otra parte, en lo que compete al ámbito formal, la actual Constitución ecuatoriana (2008) reconoce la existencia de familias transnacionales, pero el discurso oficial sigue asociando la migración con una tragedia nacional que significa la ruptura familiar.

En Ecuador el reconocimiento de la familia transnacional implica, sin lugar a dudas, una posición de avanzada para abordar esta problemática. Sin embargo, aún queda camino por recorrer para que el Estado consolide una política de atención integral al núcleo familiar, en la que se considere no solo la situación de quienes migraron, sino también de quienes se han quedado<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> “Mi familia, como la de cientos de miles de ecuatorianos, también ha quedado rota por la migración... comparto el dolor... [vamos a perseguir a] los culpables de esta gran tragedia nacional que se llama migración” (Discurso Rafael Correa en campaña presidencial. Tomado de Herrera, 2013).

<sup>16</sup> A excepción del uso de la “reunificación familiar” como instrumento para facilitar la movilidad de familiares en casos de vulnerabilidad comprobada, en su mayoría en dirección de retorno al Ecuador.

En este sentido, la migración acelerada de finales de los años noventa puso en evidencia no solo una crisis económica y política interna, sino la profunda falta de intervención del Estado ecuatoriano en lo respectivo a políticas públicas que garanticen la protección social y el bienestar ciudadano (Herrera, 2009).

Tal como sostiene Hollifield (2004), la interacción que se establece entre el Estado o Estados y los migrantes no solo depende de la agencialidad de estos últimos, sino que está determinada por las políticas públicas existentes. Así, los sistemas estatales tendrían la potestad de habilitar o no ciertas prácticas entre las personas migrantes, como sería el caso de decidir retornar a su país de origen. En ese sentido, si bien se trata de una decisión personal o familiar, esta se encuentra mediada por un entramado de políticas de ambas partes. En este ejemplo particular el retorno sería una consecuencia inesperada, no sólo de las políticas migratorias de Ecuador o de los países de destino, sino también de las políticas ecuatorianas de protección social, o la falta de ellas.

A través de información primaria recopilada para este estudio, se han identificado algunas estrategias llevadas a cabo por las familias para garantizar su seguridad social. En primer lugar, se destaca el uso de la afiliación voluntaria que ha sido habilitada para ecuatorianos en el exterior, considerando una potencial jubilación en el Ecuador a distancia. Esta estrategia es una de las más recurrentes entre la población ecuatoriana entrevistada en Austria, quizás por el hecho de que no existe con este país ningún convenio bilateral para la totalización de períodos de aportación a la seguridad social.

La afiliación voluntaria para ecuatorianos en Ecuador<sup>17</sup> es otra estrategia utilizada para cubrir a los familiares no dependientes. Por ejemplo, se han evidenciado casos de personas que envían dinero al Ecuador para cubrir la afiliación de sus hijos, combinando un mecanismo “formal” del IESS, con un canal “informal” como el envío de remesas a familiares.

Por otra parte, una práctica bastante generalizada es remunerar, a través de remesas financieras, el trabajo reproductivo o de cuidado realizado por un familiar (o no-familiar), de manera que se pueda garantizar una permanencia prolongada en el tiempo. Esta práctica implica, generalmente, contratar a una empleada doméstica o cuidadora en Ecuador para que se haga cargo de los padres o de los hijos menores de edad de las personas que viven en el exterior. Las remesas también suplen la ausencia de una pensión de jubilación, o una pensión insuficiente para padres y madres de los migrantes.

Pese a los recursos disponibles, sean estos provistos por el Estado ecuatoriano o por los Estados de destino, la crisis económica que ha afectado a varios países de Europa, particularmente a España, incide directamente en las decisiones que toman las personas migrantes para garantizar el bienestar de sus familias. De este modo, la migración se presenta nuevamente como una estrategia para enfrentar las coyunturas de crisis, a corto o mediano plazo, y puede ser considerada en sí como una forma de protección social (AISS, 2011; Boccagni 2010). Así, uno o varios miembros de la familia deciden trasladarse a otros países menos afectados o con mejor situación económica, como Inglaterra, Alemania o Austria. Al respecto, no se puede dejar de mencionar que los procesos de naturalización en España, beneficiaron a miles de personas migrantes, facilitándoles la libre movilidad en el territorio Europeo, lo que a su vez les permitió que, dentro de la medida de sus condiciones, pudieran viajar al Ecuador en algunas ocasiones a “probar suerte”.

El retorno (temporal) es también una posibilidad latente entre las personas migrantes, no solo para buscar oportunidades laborales, sino también con el objetivo de suplir en persona el vacío de cuidados. Esto último responde a la necesidad de hacerse cargo de sus familiares, principalmente de sus padres, ya adultos mayo-

---

<sup>17</sup> Modalidad de afiliación ahora denominada afiliación sin relación de dependencia.



res, o de sus hijos e hijas, en el caso de no haber conseguido la reunificación familiar en el país de residencia. Igualmente, tanto en el país de origen como en el de destino se ha evidenciado una práctica rotativa en la cual mujeres migrantes toman varias semanas al año como vacaciones no pagadas (o en algunos casos renuncian a sus empleos) para cuidar de sus padres mayores en persona.

## 8. Conclusiones

La salida de personas ecuatorianas a finales de los años noventa no se dio solo por la crisis coyuntural por la que atravesó el país en ese momento, sino también por la escasa provisión de protecciones sociales por parte del Estado. Con el objetivo de solventar algunos de estos vacíos institucionales, y junto con la intervención de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en el ámbito migratorio y con un interés de capitalización política por parte del gobierno en funciones, la Constitución ecuatoriana del 2008 reconoció la fuerte incidencia del fenómeno migratorio en la realidad nacional. Esto sin duda abrió paso a la generación de políticas públicas y programas enfocados en atender a la población ecuatoriana residente en el exterior.

Algunas de las acciones que ha tomado el Estado ecuatoriano para acercar su aparato institucional a la población en el exterior se combinan con estrategias individuales, en este caso descritas por las personas entrevistadas en Madrid y Viena, para suplir sus necesidades inmediatas de protección pero también para garantizar el propio bienestar a futuro.

El actual gobierno ha incrementado considerablemente la inversión pública en el sector social y ha promocionado en el exterior la imagen del Ecuador como un país que ampara a sus ciudadanos, independientemente del lugar donde estos se encuentren. Sin embargo, entre las personas entrevistadas predomina aún una impresión negativa del país del que emigraron, y la percepción de contar con un sistema de salud y seguridad social deficiente, un Estado inestable y poco preocupado por los grupos vulnerables. Esto se debe, por un lado, a una desconfianza<sup>18</sup> en las instancias estatales que era generalizada al momento de dejar el Ecuador; y por el otro, a que luego de haber vivido por muchos años en Europa, tienden a comparar el sistema de protección social de los países de destino con el de su país de origen.

Si bien es perceptible una mayor presencia del Estado ecuatoriano en el exterior y los cambios constantes en las estructuras institucionales que abordan el ámbito migratorio, aún existe poco conocimiento acerca de los beneficios a los que pueden acceder las personas migrantes, como el caso de los convenios de seguridad social. A pesar de esto, los funcionarios de las delegaciones consulares de Ecuador en España y Austria han manifestado que cada vez hay más demanda de información respecto a los procedimientos para acceder a ellos.

Dentro de estos cambios en las estructuras estatales, la incorporación del término *familia transnacional* es un significativo intento para un reconocimiento de alternativas a la familia nuclear, la cual asigna de forma "tradicional" roles de género determinados, mediante los cuales recae sobre las mujeres la responsabilidad del trabajo reproductivo y los cuidados de los miembros de la familia<sup>19</sup>. Así, pese a los logros alcanzados por el Estado ecuatoriano para asegurar algunos derechos de sus ciudadanos fuera de las fronteras nacionales, se ha

<sup>18</sup>Al respecto, un elemento interesante por explorar aún más es sobre la incidencia que puede llegar a tener la falta de confianza en el aparato estatal, en las reducidas cifras de personas que aportan voluntariamente al IESS.

<sup>19</sup>Resultaría interesante abordar en otro trabajo los aspectos culturales que inciden en la construcción y (de)construcción de la noción de familia y la asignación de roles y responsabilidades al interior del hogar.

podido evidenciar que *la familia* sigue jugando un papel muy importante en el cuidado, tanto dentro como fuera del territorio nacional.

Al respecto, solo cabe ratificar que son los Estados responsables directos de garantizar el bienestar de su población dentro o fuera de sus fronteras nacionales, ya sea mediante el despliegue de estructuras estatales propias o mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales con los países implicados en los procesos migratorios de su población. La seguridad social es al fin y al cabo un derecho humano.

Si bien falta mucho por investigar en torno a estos temas, queda claro que iniciativas regionales de coordinación interestatal, como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, favorecen la mitigación de los riesgos a los que se enfrentan, a mediano y largo plazo, las personas migrantes y sus familias.

La coyuntura económica global resulta desfavorable para muchos países latinoamericanos, lo que pone en peligro los objetivos de desarrollo alcanzados en lo que respecta a transformaciones sociales y económicas positivas durante los últimos años. Así, garantizar el acceso a la protección social favorece a la disminución de la pobreza -principal objetivo de la Agenda 2030-, a la vez que permite evitar una recaída en ésta.

Es fundamental que las políticas públicas se centren en mejorar la protección social de los grupos migrantes más vulnerables (mujeres, niños, refugiados y migrantes indocumentados), y en coordinar con otros regímenes de seguridad social para facilitar la transferibilidad de los derechos adquiridos en diferentes escalas.

Como se ha evidenciado, si bien la cantidad de remesas financieras ha sido importante a nivel macro y micro, esto no repercute automáticamente en mejoras en las condiciones de vida. Al momento de hacer un balance de costo/beneficio en el tiempo, podrían resultar insuficientes respecto a lo que implicará para esos países invertir en coberturas sociales y prestaciones que atiendan las condiciones de salud y de bienestar de su población y la sostenibilidad en el futuro. El costo social sería aún mayor si la protección y los cuidados de esa primera generación de migrantes, que ahora rondan la edad de jubilación, no son atendidos oportuna y eficientemente por los Estados, sino que dicha responsabilidad es transferida a sus hijos, que fueron la razón por la que esa primera generación de migrantes decidió emprender el viaje. A nivel macro y a largo plazo esto implica que son los países emisores quienes proveen durante las fases más vulnerables del ciclo de vida, mientras que los países de destino reciben los réditos de la población económicamente activa. Estas dinámicas revelan que la migración puede vincularse al desarrollo, pero que la ausencia de políticas públicas que garanticen los derechos de las personas más allá de las fronteras nacionales de sus países de origen, desemboca en que el desarrollo de unos países se genere a expensas del bienestar de la población de otros. 🌐

## Referencias

- Acosta, Pablo, César Calderón, Pablo Fajnzylber, y Humberto Lopez. 2008. "Do Remittances Lower Poverty Levels in Latin America?" En *Remittances and Development Report*. Washington: World Bank.
- AISS 2011. "La seguridad social y los migrantes: desafíos políticos y sus respuestas"; *Perspectivas de política social*; AISS 17. Ginebra
- BID 2016, *Curso Pensiones en América Latina y el Caribe*. Plataforma EDX, agosto 2016.
- Boccagni, Paolo. 2010. "Migrant's social protection as a transnational process: public policies and emigrant initiative in the case of Ecuador", *International Journal of Social Welfare*, 318-325.
- Boccagni, Paolo. 2013. "Caring about migrant care workers: from private obligations to transnational social welfare?", *Critical Social Policy*, 34(2):221-240.
- Camacho, Gloria. y Katty Hernández (2005). *Cambió mi vida. Migración femenina, percepciones e impactos*. Quito: UNIFEM y CEPLAES
- CEMLA, BID, FOMIN. 2010. *Informe de mejora de la información y procedimientos de los bancos en el área de remesas, Caso Ecuador*. México DF: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
- Constitución política del Ecuador 2008
- Consulado ecuatoriano en Madrid. Página de Facebook. Disponible en <https://es-la.facebook.com/pages/Consulado-General-del-Ecuador-en-Madrid/233637563364953> [Consulta: 2 Agosto 2015]
- Consulado Ecuatoriano en Madrid 2015. Ecuatorianos se benefician de convenio de la seguridad entre España y Ecuador. Recuperado de: <http://madrid.consulado.gob.ec/ecuatorianos-se-benefician-del-convenio-de-la-seguridad-entre-espana-y-ecuador/> [Consulta 2 Agosto 2015]
- Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Reino de España y la República del Ecuador. firmado en 2009; en vigor en 2011
- Convención Internacional para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Organización Internacional del Trabajo. 1990.
- Correa, Rafael. 2014. Visita del Sr. Presidente Rafael Correa con migrantes en Madrid, España 14 de julio 2014. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=clsUTgeodiw>
- Glick Schiller, Nina, y Ayse Çağlar. 2009. "[Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale](#)", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2):177-202
- Herrera, Gioconda 2013. "*Lejos de tus pupilas*": *Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador/ONU Mujeres.
- Herrera, Gioconda. 2011. "Políticas migratorias y familias transnacionales: migración ecuatoriana en España y Estados Unidos". En Herrera y Ramírez (compiladores), *América Latina Migrante: Estado, familias e identidades*. Quito: FLACSO.
- Herrera, Gioconda. 2005. "Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado" en Herrera, Carrillo y Torres, *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. 2009. "Transformaciones familiares en la experiencia migratoria ecuatoriana. Una mirada desde los contextos de salida". En Genevieve Cortes & Naik Miret (eds.), *Dialogues transatlantiques autour des migrations latino-américaines en Espagne*, *Revue des Mélanges de la Casa Velásquez*, 39(1).

- Hollifield, James 2004. "The Emerging Migration State", *International Migration Review*, 38: 885–912.
- Diario Hoy. 2013. "Desde Enero afiliados voluntarios en el extranjero y en Ecuador tendrán mismos derechos. Recuperado de: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-iesc-cambia-las-reglas-para-la-afiliacion-596949.html>. [Consulta: 15 de junio 2014]
- IESS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (n.d.). *Ecuatorianos en el Exterior*. Recuperado de: <http://www.iesc.gob.ec/es/web/afiliacion-voluntaria/ecuatorianos-en-el-exterior> [Consulta: Julio 12, 2014]
- Iglesias Martínez, Juan, Gorka Moreno Márquez, Mercedes Fernández García, José Antonio Oleaga Páramo y Felipe Vega de la Cuadra. 2015. *La población de origen ecuatoriano en España. Características, necesidades y expectativas en tiempo de crisis*. España: Embajada del Ecuador en España, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (Universidad Pontificia Comillas), Observatorio vasco de inmigración.
- INE Instituto Nacional de Estadística. 2014. Cifras de Población a 1 de enero de 2014.
- Estadística de Migraciones 2013. Nota de Prensa. Recuperado en: [www.ine.es/prensa/np854.pdf](http://www.ine.es/prensa/np854.pdf) [Consulta: 12 de julio 2014]
- Lafleur, Jean-Michel. y Olivier Lizin. 2015. "Transnational health insurance schemes: A new avenue for Congolese immigrants in Belgium to care for their relatives' health from abroad?", *Transnational Studies Initiative Working Papers*. Weatherhead Center for International Affairs Seminar at Harvard University. Disponible en <<http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/172046>>
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller. 2004. "Conceptualizing Simultaneity: A transnational Social Field Perspective on Society", *International Migration Review*, 38(3): 1002-1039.
- Levitt, Peggy y Sanjeev Khagram. 2008. "Constructing Transnational Studies". En *The transnational studies reader: intersections and innovations*. New York: Routledge.
- Levitt, Peggy, Charlotte Lloyd, Armin Mueller, y Jocelyn Viterna. 2015. *Global Social Protections: Setting the Agenda*. (October 2015). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/ disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2682423>
- Migration Policy Institute. 2013. Interactive tool. *International Migrant populations according to country of origin and destination*. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrant-population-country-origin-and-destination>. [Consulta: 15 de julio 2014]
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2016. *Página Web*. Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/> [Consulta: 2 de febrero 2016]
- Miraftab, Faranak. 2016. *Global Heartland: displaced labor, transnational lives and local placemaking*. Bloomington: Indiana University press.
- Miraftab, Faranak. 2014. "Displacement: Framing the Global Relationally" En *Framing the Global: Entry Points for the Search*. Hilary Kahn (ed.). Bloomington: Indiana University Press.
- Moncayo, María Isabel 2011. *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. (Dir.) Gioconda Herrera. FLACSO, Quito.
- Morales, María Ascensión. 2015. "Migración y portabilidad de derechos: el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social". Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3984/36.pdf>
- OISS Organización Iberoamericana de Seguridad Social 2015. Convenio Multilateral de Seguridad Social. Disponible en: <http://www.oiss.org/-Convenio-Multilateral-.html>
- Parella, Sonia. 2012 "Familia transnacional y redefinición de los roles de género. El caso de la migración boliviana en España", *Revista de Sociología*, 2012. 97/3, 661-684.

Salazar Parreñas, Rachel. 2001. *Servants of globalization: women, migration and domestic work*. Stanford: Stanford University Press.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2016. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: Naciones Unidas.

Vertovec, Steven. 2009. *Transnationalism*. London & New York: Routledge.

### **Entrevistas realizadas**

#### **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador**

Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior. 28 de marzo 2016. Quito.

Unidad de Protección para España. 28 de marzo 2016. Quito.

Unidad de Protección a Migrantes 28 de Marzo 2016, Quito.

Unidad de Protección a Migrantes. 21 de Marzo 2016, Azogues.

Maria Landazuri. Ex-Viceministra VMH. 22 de Marzo, Azogues.

Coordinador Zonal 6. 22 de marzo 2016. Azogues.

Dirección de Ecuatorianos Retornados. 21 de marzo 2016. Azogues.

Dirección Gestión de la Política de Movilidad Humana. 22 de marzo 2016. Azogues.

Cónsul General del Ecuador en Viena. 10 de julio 2015 / 20 de junio 2016. Viena.

Cónsul General del Ecuador en Madrid. 10 de agosto 2016. Madrid.

Técnica de promoción y protección derechos de las personas migrantes. 10 de agosto 2016. Madrid.

Técnica de promoción y protección derechos de las personas migrantes. 16 de agosto 2016. Madrid.

En Viena 10 entrevistas a personas migrantes ecuatorianas que prefieren el anonimato. En el periodo de 2014 a 2016

#### **Asamblea Nacional del Ecuador**

Asambleísta nacional por la población migrante de Europa. 18 de marzo 2016. Quito.

#### **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)**

Oficina de Enlace Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 16 de marzo 2016.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 31 de marzo 2016. Quito.

#### **Otras instituciones gubernamentales y supranacionales**

Ex Directora Apoyo y Protección a Ecuatorianos en el Exterior Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). 27 de marzo 2016. Quito.

Vicesecretario General Organismo Iberoamericano de Seguridad Social (OISS). 15 de julio 2015. Madrid.

## Sobre el autor(a)/About the author

Verónica Redrobán Herrera. Socióloga, Especialista en migraciones internacionales y derechos humanos (FLACSO-Ecuador), y Máster en cooperación internacional y gestión de políticas públicas (IUIOG-España). Sus trabajos de investigación se han enfocado en migraciones internacionales, con énfasis en flujos de personas ecuatorianas hacia Europa, políticas públicas, derechos humanos y género. Actualmente trabaja como especialista de políticas públicas en la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

Daniela Paredes Grijalva. Antropóloga, Máster en Diferencias Culturales y Procesos Transnacionales (Universidad de Viena-Austria). Su trabajo académico se ha enfocado en el vínculo entre políticas públicas y experiencias vividas en torno a la protección social transnacional, migración, género y desarrollo. Colabora con organizaciones pro derechos de las mujeres y personas inmigrantes en la ciudad de Viena.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## La “Smart City Vigo”

Ricoy Casas, Rosa María

*Universidade de Vigo*

 rricoy@uvigo.es

Documento recibido: 8 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

---

### Resumen

Este trabajo inicial, pretende mostrar la realidad de la “Smart City Vigo” y el análisis de su implantación, impacto y proyecto de desarrollo futuro. Inicialmente se muestran las aplicaciones, dispositivos e instalaciones en funcionamiento, pero también el análisis de su gesta, y de todo el proceso llevado a cabo a nivel de políticas públicas municipales. Asimismo, la dimensión cultural y social de algunas de sus aplicaciones, dispositivos e instalaciones, tales como las accesibles a la ciudadanía a través del denominado E-Gobierno o E-Administración. Finalmente se analizan sus ventajas/desventajas y su impacto en aspectos como la calidad democrática, los derechos fundamentales, o el medio ambiente.

### Palabras clave

Smart City, políticas públicas, gobernanza, e-gobierno, e-administración, calidad democrática.

---

### 1. La “Smart City Vigo”

El crecimiento de las grandes ciudades en los últimos años y la concentración de la población en las mismas, provocará su todavía mayor protagonismo en las próximas décadas<sup>1</sup>. Esta situación determina también el

---

<sup>1</sup> Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, la mitad de la humanidad vive en ciudades. La población urbana ha aumentado desde los 750 millones de personas –que aproximadamente la constituían en 1950–, hasta los 3.600 millones en 2011. Se estima que hacia 2030 casi un 60% de la población mundial residirá en zonas urbanas: Plan Nacional de Ciudades Inteligentes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo Español, 2015: [http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novidades/Documents/Plan\\_Nacional\\_de\\_Ciudades\\_Inteligentes.pdf](http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novidades/Documents/Plan_Nacional_de_Ciudades_Inteligentes.pdf) (última consulta: 05/09/2016). En España lo hace ya más del 80%: Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARO\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/ATLAS/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARO_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ATLAS/) (última consulta: 05/09/2016).

incremento en la demanda de servicios, del tráfico, los residuos y la contaminación ambiental, etc., a la que los planes de ordenación urbanística, y las dotaciones de abastecimiento (como los sistemas de depuración de agua o su propia gestión (NAREDO, 2006: 5) (IDAE, sd), aprobados en un contexto diferente, devienen hoy en día insuficientes. Por este motivo, se hace imprescindible gestionar de una manera más eficiente los recursos, realizar una oferta de servicios de mejor calidad y transparencia que permiten los medios tecnológicos y las TICs, y que de manera creciente demanda una población cada vez más formada y crítica. Estos son algunos de los retos de las Smart Cities como ciudad sostenible, eficiente y competitiva.

Según un informe de la Dirección General para políticas internas del Parlamento Europeo, de enero de 2014 ("*Mapping Smart Cities in the EU*"), se considera que una ciudad es inteligente si tiene al menos una iniciativa que aborde una o más de las siguientes características: *Smart Economy*, *Smart People*, *Smart Mobility*, *Smart Environment*, *Smart Governance* y *Smart Living*.

- *Smart Economy*: ciudad en la que se utilizan innovaciones tecnológicas en el diseño, fabricación y prestación de servicios en general, la creación de nuevos productos, modelos y servicios, comercio electrónico, *clusters* inteligentes en relación al emprendimiento, los negocios y la empleabilidad, así como la interconectividad y la integración internacional a través de las TICs.
- *Smart People*: una sociedad inclusiva que mejore la creatividad y fomente la innovación, especialmente en lo relacionado con la educación, formación y capacitación en general, en recursos humanos y habilidades electrónicas.
- *Smart Mobility*: sistemas de transporte (automóviles, tranvías, metros, autobuses, trenes, etc) inteligente que prioriza las opciones limpias y en numerosas ocasiones monitorizadas (con información en tiempo real accesible al público en general con el fin de ahorrar tiempo y mejorar la eficiencia de los desplazamientos, ahorrar costes y reducir las emisiones de Co2 o a los administradores de la red de transporte que les permite mejorar los servicios), y que favorecen el desarrollo sostenible, a menudo no motorizados, seguros, interconectados, integrados en sistemas logísticos, etc.
- *Smart Environment*: se crean redes de energía (en muchas ocasiones nuevas, incluyendo renovables), medición, control, monitorización (alumbrado, gestión de residuos, sistemas de drenaje y sistemas de recursos hídricos) y vigilancia de la contaminación de edificios, servicios, empresas, fomentando la planificación urbana verde; eficiencia y reutilización de los recursos, etc.
- *Smart Governance*: ciudad en la que se entienda la gobernanza como un proceso cuyo factor transversal sea la toma de decisiones participativas (con diferentes actores en diferentes niveles) en el que el ciudadano ejerza su propio liderazgo, (entidades públicas, privadas y civiles con diferentes tipos y niveles de colaboraciones), por ejemplo co-creando e-servicios, uno de cuyos objetivos es la transparencia y los *open data* mediante el uso de las TICs (infraestructuras, hardware y software) y el gobierno electrónico, teniendo en cuenta su existencia dentro de una "red global".
- *Smart Living*: estilos de vida sana y segura, en una ciudad culturalmente vibrante y socialmente integradora y cohesionada, siendo uno de sus objetivos principales el bienestar de los ciudadanos y su alta capacidad en utilización de las TICs.

No parece existir un consenso respecto al concepto de ciudad inteligente o de los elementos mínimos que han de estar presentes en una ciudad para que pueda ser considerada como tal. Puede convenirse que la aplica-



ción de las TIC para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y asegurar un desarrollo económico, social y ambiental sostenible son elementos comunes a todas las definiciones. Por otra parte, el concepto exige una nueva relación con ciudadanos, turistas, proveedores y trabajadores públicos basada en la transparencia, la rendición de cuentas, el adecuado uso y consumo de los recursos y la identificación temprana de necesidades. Proponemos la definición del Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003): "Ciudad inteligente (Smart City) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente".

En el mundo, muchos países han situado sus principales ciudades a la cabeza de experiencias de este tipo, pero con características muy diversas. Existen incluso algunas iniciativas construidas desde cero como son los casos de Masdar, Fujisawa y Songdo. Masdar está situada en Abu Dhabi y su construcción se inició en 2008 y con el objetivo de que vivan en ella unas 50.000 personas además de los desplazamientos de otro tanto a la misma, y constituirse en la primera ciudad libre de emisiones de carbono, utilizando como fuente principal de energía paneles solares. Fujisawa está a 37 kilómetros de Tokio, con hogares energéticamente casi autosuficientes, con amplias zonas verdes, y con una amplia gama de servicios de E-Administración. Songdo está ubicada en Corea del Sur, a unos 56 kilómetros de Seúl, diseñada principalmente para negocios. Su situación estratégica y sostenibilidad puede convertirla en uno de los epicentros comerciales del noroeste asiático.

España ocupa una posición de liderazgo a nivel mundial en ciudades inteligentes, gracias a las iniciativas de varios ayuntamientos pioneros, el apoyo del sector privado, y la inversión en capital técnico y humano, por parte de Universidades y Centros Tecnológicos. Es posible que la crisis económica y la necesidad de hacer más con menos, haya sido un elemento a su favor. En junio de 2012 se constituyó la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI) en Valladolid, hoy compuesta por 79 ciudades, como red abierta con el objetivo de intercambiar experiencias y trabajar colaborativamente en el desarrollo de modelos de gestión sostenibles y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Santander, Málaga, Madrid, Barcelona o Valladolid, son algunos ejemplos. La RECI considera ciudades inteligentes: "aquellas que disponen de un sistema de innovación y de trabajo en red para dotar a las ciudades de un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano. Como soporte de este crecimiento se realiza una apuesta por las industrias creativas y por la alta tecnología que permita ese crecimiento urbano basado en el impulso de las capacidades y de las redes articuladas todo ello a través de planes estratégicos participativos que permitan mejorar el sistema de innovación local".

En Galicia, se ha llevado cabo el proyecto "Coruña Smart City", fruto de un convenio entre la Administración Local y el Ministerio de Economía y Competitividad, a través del proyecto inicial "integración tecnológica para una gestión holística de la ciudad", con un presupuesto de más de diez millones de euros, en gran parte procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La ciudad de Lugo también empieza a desarrollar iniciativas (una de las primeras ciudades en crear puntos de recarga de coches eléctricos), para convertirse en ciudad inteligente, y la compostelana capital gallega a través de la propuesta "Smart iago", que pretende ser pionera en la implantación de I+D en las "Ciudades Patrimonio", trabajando con otras ciudades como Cáceres y Badajoz. Un ejemplo es el proyecto turístico *Past View*, con cuyas gafas es posible viajar en el tiem-

po y ver cómo era ese espacio y entorno en una época determinada, con la posibilidad de interactuar con los personajes de ese período que hacen de guías.

La concentración y uso intensivo de medios y tecnología, algunos de los cuales ya han sido mencionados, ayudarán a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, permitirá la transición hacia la energía renovable, el uso de la tecnología de internet y los vehículos de motor eléctrico, en lo que algún autor ya lo ha denominado "Tercera Revolución Industrial" (RIFKIN: 2011). Existen numerosas estrategias y convocatorias de la Unión Europea y el Gobierno español que subvencionan estas medidas en los últimos años<sup>2</sup>. Asimismo, la Comisión Europea y el Gobierno español han manifestado su interés directo en el desarrollo de las denominadas "ciudades inteligentes" a través, entre otros, de la "Estrategia 2020", la iniciativa "Ciudades y Comunidades Inteligentes", y a través de recursos clásicos, ya mencionados, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>3</sup>.

Vigo es una de las ciudades que se consolidan como ejemplo de smart city en el panorama nacional. Lo avalan sus esfuerzos por posicionarse como referente y algún premio conseguido. Se encuentra delimitada con los términos municipales de Bayona, Gondomar, Mos, Porriño, Salceda, Salvaterra do Miño, Nigrán, Redondela, Pazos de Borbén, Fornelos, Sotomayor, Moaña y Cangas del Morrazo, tal y como se recoge en el artículo 2 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. Está situada al noroeste de España, al sur de la Comunidad Autónoma de Galicia, y podríamos decir que en el centro geográfico de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal<sup>4</sup> que ha propiciado una estrecha relación cultural y comercial con el país luso. Es una ciudad nueva, su carta de ciudadanía data de 1810, y ha sufrido un elevado crecimiento urbano y demográfico, especialmente en el siglo XX, pasando de los 30.000 habitantes en 1910 a los casi 300.000 de hoy en día, teniendo en cuenta además que en realidad, a diario viven, trabajan y estudian en ella casi medio millón de personas que representan el 12% de la población de Galicia y la convierten en su ciudad más poblada en una superficie municipal de 110 km<sup>2</sup>. El mismo puerto por el que pasó el flujo migratorio más importante hacia América en el siglo XX, es hoy uno de los principales motores económicos de la ciudad. Es el puerto más importante de Galicia, el principal puerto pesquero de España, uno de los más importantes del mundo (ocupa el primer puesto de tráfico de pasajeros del norte peninsular), y tiene Zona Franca. Forma parte de la "Comisión Arco Atlántico" que integra a 21 regiones de cinco Estados de la UE: España, Francia, Portugal, Irlanda y Reino Unido. Asimismo es una ciudad con un tejido industrial denso<sup>5</sup>. En las pasadas elecciones municipales de 24 de mayo

---

<sup>2</sup> Por poner algún ejemplo: En el ámbito de la Unión Europea: <https://setis.ec.europa.eu/set-plan-process/european-industrial-initiatives-eiis> (última consulta: 05/09/2016). En el ámbito español: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. 2º Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética en España 2001-2020. Madrid, IDEA: [http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos\\_11905\\_PAEE\\_2011\\_2020\\_Resumen\\_A2011\\_5f2aa771.pdf](http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11905_PAEE_2011_2020_Resumen_A2011_5f2aa771.pdf) (05/09/2016).

<sup>3</sup> A título ejemplificativo: <http://www.2020horizon.es/Ciudades-y-comunidades-inteligentes-t158.html> (última consulta: 05/09/2016); Resolución de 31 de julio de 2015, de la Entidad Pública Empresarial Red.es, por la que se convocan ayudas para el desarrollo del programa de ciudades inteligentes de la Agenda Digital para España (C059/15-AE) y se establecen las bases reguladoras de dicha convocatoria: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8703](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8703)

<sup>4</sup> La Euroregión Galicia-Norte de Portugal, comprende la Comunidad Autónoma de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) y la Región del Norte de Portugal (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto Tras-ós-Montes). Tiene una población en torno a los 6,5 millones de habitantes (superior a numerosos países de la Unión Europea como Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Chipre, Eslovaquia, Lituania, Croacia, Eslovenia, Letonia, Estonia o Malta) y con una superficie de unos 51.000 kilómetros cuadrados (superior a países como Holanda o Bélgica).

<sup>5</sup> Otros datos sobre la Ciudad de Vigo relevantes para el análisis de la Smart City: 134.000 viviendas, 43 instalaciones deportivas, 150 parques infantiles, 12 parques forestales, 106 metros cúbicos de agua per cápita, 1000 kilómetros de red de abastecimiento, 8000 puntos de limpieza, 40.000 puntos de luz, 9000 lentes led tráfico, 79 cámaras de tráfico, 300 detectores de tráfico, 150.000 vehículos diarios, 55.000 viajes diarios de autobús, 120 autobuses, 1500 paradas y 102 paneles de información de autobús bus público, 250.000 personas procedentes de cruceros al año, 10.400 plazas de hotel, 47 playas, 12 km de costa, 240.000 trámites electrónicos al año, etc.

de 2015, obtuvieron representación los siguientes partidos políticos: PSdeG-PSOE 17 concejales<sup>6</sup>, Partido Popular 7 concejales y Marea de Vigo 3 concejales (142.795 votos contabilizados que supuso el 60.06 % de votos sobre el total). En 2016 cuenta con un presupuesto anual de 225.673.317,20 €.

Los datos que aquí se van a exponer sobre la Smart City Vigo tienen como referencia los últimos años suministrados hasta 2015. La información se ha elaborado a partir de los informes, documentos y entrevistas facilitadas por técnicos del Ayuntamiento. No puede establecerse una fecha de arranque, pero sí un proceso de evolución a partir de estrategias de eficiencia y sostenibilidad cuya base permitió la gesta de un proyecto más ambicioso. Así, podemos destacar algunos hitos iniciales: en 2007 fue considerada en algunos medios de prensa como una de las mejores web municipales de España; en 2007 permitió el uso del DNI electrónico; en 2011 el uso de la firma electrónica administrativa y la construcción de una nueva sede electrónica; en 2012 la posibilidad de realizar expedientes y licitaciones electrónicas; en 2013 consigue el Premio Nacional Referente en E-Administración; y en el bienio 2014-2015 impulsa y desarrolla el "Ayuntamiento Digital 3.0".

El proyecto o "Plataforma Vigo Smart City" se estructura en cuatro grandes bloques: 1.-Sostenibilidad Inteligente; 2.-Vida y Territorio Inteligente; 3.-Economía Inteligente; 4.-Gobierno/Gestión Inteligente; En las imágenes, además de detallarse las iniciativas, se señalan las actividades ya realizadas (verde) las que están en curso (azul) y las que en breve se realizarán –máximo en el plazo de un año- (naranja):

---

<sup>6</sup> 6 concejales más de los obtenidos en las elecciones municipales del año 2011.

## 1.-Sostenibilidad Inteligente

### ENERGÍA

#### IMPULSO DE ENERGÍAS RENOVABLES

- PROYECTOS PILOTO DE ENERGÍA SOLAR (TÉRMICAS Y FOTOVOLTAICAS)
- PROYECTOS PILOTO DE ENERGÍA EÓLICA (USO EN ALUMBRADO PÚBLICO)

#### GESTIÓN ENERGÉTICA DEL ALUMBRADO

- MAPA LUMÍNICO (MEDICIONES DE TODA LA CIUDAD)
- PLAN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA (AJUSTE POTENCIA, LÁMPARAS, APAGADOS SELECTIVOS,...)
- TELECONTROL E INVENTARIO (REGULACIÓN AUTOMÁTICA, SENSORES,...)
- NUEVA ORDENANZA DE ALUMBRADO (+SOSTENIBILIDAD, +EFICIENCIA, +AHORRO)

#### PLAN INTEGRAL DE AHORRO ENERGÉTICO

- SEMÁFOROS LED (SUSTITUCIÓN DE LENTES DE SEMÁFOROS A LED)
- FUENTES INTELIGENTES (ANEMÓMETROS, SENSORES E ILUMINACIÓN LED, ...)
- TÚNELES (SENSORES DE LUMINOSIDAD, MEJORA DE CONSUMO EN BOMBAS Y VENTILACIÓN)
- ALUMBRADO (SUSTITUCIÓN LÁMPARAS MÁS EFICIENTES Y SISTEMAS DE REG. AUTOMÁTICA)

#### EFICIENCIA ENERGÉTICA DE EDIFICIOS

- AUDITORÍA ENERGÉTICA COMPLETA DE EDIFICIOS PÚBLICOS
- PROYECTO EUROPEO "LIFE GREEN CITY" (GESTIÓN EN T. REAL DEL CONSUMO DE ENERGÍA)
- PLAN DE AHORRO ENERGÉTICO EN EDIFICIOS Y VIVIENDAS (FOMENTO DE EFICIENCIA ENERG.)

### AGUA

#### ABASTECIMIENTO

- AUTOMATIZACIÓN DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO (TELECONTROL, CONTROL T. REAL,...)
- SISTEMA DE GESTIÓN DE FUGAS INTELIGENTE (SISTEMA DE SENSORES CON ENVÍO DE SMS)

#### AHORRO EN EL CONSUMO

- RIEGO INTELIGENTE, FUENTES CON SENSOR DE VIENTO Y NIVEL. PLAN DE AHORRO BALDEOS
- USO EFICIENTE EN EDIFICIOS MUNICIPALES Y CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN

### GESTIÓN DE RESIDUOS Y LIMPIEZA

- NUEVA DEPURADORA EDAR LAGARES (+CAPACIDAD, +SOSTENIBILIDAD, +EFICIENCIA)
- AUTOMATIZACIÓN INSTALACIONES DE SANEAMIENTO (TELEMANDO Y CONTROL TIEMPO REAL)
- INVENTARIO, MAPA Y GIS DE CONTENEDORES Y PAPELERAS (+EFICIENCIA Y GESTIÓN)
- APP MÓVIL VIGORECICLA (JUEGO INTERACTIVO PARA ENSEÑAR A RECICLAR CORRECTAMENTE)

### MEDIO AMBIENTE

- NUEVO MAPA DE RUIDOS
- SENSORES CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y CONTROL CALIDAD AGUA DEL RÍO LAGARES
- CONTROL DE PLAYAS: ANÁLISIS Y SISTEMA GIS
- SISTEMA DE GESTIÓN GLOBAL MEDIOAMBIENTAL: URBANISMO, POLICÍA, MEDIO AMBIENTE, ...

### PLANEAMIENTO Y URBANISMO

- MAPA INTERACTIVO DEL PXOM EN INTERNET (PROYECTO URBANISMO EN RED)
- URBANISMO ELECTRÓNICO: TRÁMITES DE URBANISMO POR INTERNET
- NUEVO PORTAL WEB DE URBANISMO
- PLATAFORMA DE PROYECTOS (PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE OBRA ONLINE)
- PASARELA TELEMÁTICA CON EL COLEGIO DE ARQUITECTOS (OBTENCIÓN PROYECTOS VISADOS)
- COMUNICACIÓN PREVIA DE OBRAS Y ACTIVIDADES ONLINE
- DIGITALIZACIÓN DEL REGISTRO Y EXPEDIENTE ELECTRÓNICO
- APLICACIÓN DE ENTREGA TELEMÁTICA DEL ACTA DE LA ITE (INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS)

## 2.-Vida y Territorio Inteligente

### MOVILIDAD

- IMPULSO DEL COCHE ELÉCTRICO (PROYECTOS EUROPEOS, ORDENANZA, MAPA RECARGA....)
- CONTROL DE TRÁFICO EN TIEMPO REAL (DENSIDAD, TIEMPOS, CÁLCULO RUTAS, ...)
- PROYECTO DE PRIORIDAD SEMAFÓRICA AL TRANSPORTE PÚBLICO (COMPASS 4D - EU PROJECT)
- SISTEMAS DE TRANSPORTE INTELIGENTE (C-ITS) PARA LOGÍSTICA ( CO-GISTICS - EU PROJECT)
- SERVICIOS AVANZADOS DE COMUNICACIONES COOPERATIVAS (V2I) (COOPERAUTOS - EU PROJECT)
- INFORMACIÓN DE TRÁFICO POR SENSORES BLUETOOTH (PANELES, APP MÓVIL Y WEB)
- TRANSPORTE PÚBLICO +EFICIENTE (NUEVA TARJETA SIN CONTACTOS, NUEVO SAE,...)
- FOMENTO DEL DESPLAZAMIENTO PEATONAL (+ACCESIBILIDAD, +ESPACIO,...)
- AVISOS DE TRÁFICO AL CIUDADANO: APPS, MAPAS, TWITTER, CAMARAS,....

### HUMANIZACIÓN CIUDAD

- 510 CALLES HUMANIZADAS (+PRIORIDAD PEATONAL, +MOTOS, CIUDAD MÁS BELLA, +SOSTENIBLE)
- 110 CALLES EN OBRA ACTUALMENTE (SISTEMA DE GESTIÓN Y SOSTENIBILIDAD)
- CALLES INTELIGENTES: PROYECTOS PILOTO (RIEGO INTELIGENTE, SEÑALIZACIÓN, ENERGÍA SOLAR,...)
- NUEVOS PARQUES INFANTILES Y BIOSALUDABLES. INVENTARIO Y MAPA EN INTERNET
- HERRAMIENTAS TIC MANTENIMIENTO CIUDAD: TALLER E INSPECTORES
- ZONAS VERDES CON RIEGO INTELIGENTE, INVENTARIO Y GIS MUNICIPAL

### SEGURIDAD Y EMERGENCIAS

- PLATAFORMA GIS PARA EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO
- APLICACION MÓVIL POLICÍA LOCAL (INFRACCIONES, DATOS CIUDAD Y CONTROL DE FLOTA)
- PLATAFORMA TIC EMERGENCIAS (ATESTADOS, INCIDENCIAS, PUNTOS NEGROS,...)
- PROYECTO DE PREFERENCIA A VEHÍCULOS DE EMERGENCIA EN INTERSECCIONES (COMPASS 4D)

### CIUDADANÍA INTELIGENTE

- APP MOVIL CIUDADANA "VIGO SMART" (LA CIUDAD EN TUS MANOS)
- DINAMIZACIÓN DE LAS TIC EN CENTROS DE PRIMARIA
- INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN (BOLSAS LINGÜÍSTICAS EXTRANJERO, VIGO ACTIVITIES,...)
- SENSIBILIZACIÓN MEDIOAMBIENTAL (PROGRAMA HUERTOS ESCOLARES, CAMPAÑA AHORRO AGUA,...)
- PORTAL WEB DE ASOCIACIONES (PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS ASOCIACIONES)
- FOMENTO DE LAS TICS (CURSOS DE FORMACIÓN: E-ADMINISTRACIÓN, OFIMÁTICA, INTERNET,...)
- PORTAL DE LA RED SOCIAL DEL VOLUNTARIADO

### CULTURA, OCIO Y DEPORTE

- RESERVA Y PAGO DE INSTALACIONES DEPORTIVAS POR INTERNET
- NUEVAS Y MODERNAS INSTALACIONES DEPORTIVAS
- NUEVO PORTAL WEB DE DEPORTES (INFORMACIÓN DE INSTALACIONES DEPORTIVAS, EVENTOS,...)
- NUEVO PORTAL WEB CULTURAL VIGOCULTURA
- SERVICIO ONLINE DE LIBRO ELECTRÓNICO (APP MÓVIL Y WEB [WWW.EBOOKVIGO.ORG](http://WWW.EBOOKVIGO.ORG))
- SISTEMA DE CONSULTA DEL ARCHIVO PACHECO
- AGENDA INTEGRAL CIUDAD (SINCRONIZACIÓN CON MAPAS Y APPS MUNICIPALES)

### SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

- XISS: PROGRAMA DE EXPEDIENTE SOCIAL ÚNICO
- APP MOVIL DE IGUALDAD Y VIOLENCIA DE GÉNERO
- PROGRAMA DE AYUDA VIVIENDA, ENERGÍA Y ALIMENTACIÓN
- SISTEMA ELECTRÓNICO DE TELEASISTENCIA PARA PERSONAS SORDOMUDAS

### 3.-Economía Inteligente

#### TURISMO 3.0

- APLICACIÓN MÓVIL TURISMO (REALIDAD AUMENTADA, RUTAS, MAPAS, AUDIOGUÍAS, ...)
- NUEVA WEB DE TURISMO 3.0
- RUTAS TURÍSTICAS POR LA CIUDAD CON INFO EN SENSORES QR
- CÁMARAS WEB DE TURISMO EN TIEMPO REAL
- CAMPAÑAS TURÍSTICAS EN REDES SOCIALES E INTERNET (VIGOLIKE, BLOG TRIP,...)

#### CITY MARKETING

- PROYECCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL VIGO SMART CITY (PROYECTOS EU. Y CONGRESOS)
- FOMENTO DE LA POSICIÓN DE LA IMAGEN DE VIGO

#### PROMOCIÓN ECONÓMICA

- UDAE (UNIDAD DE APOYO A EMPRESAS)
- AYUDA A CREACIÓN DE EMPRESAS
- AYUDAS Y SUBVENCIONES DE INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO
- PEIM (PROYECTOS EMPRESARIALES DE INTERÉS MUNICIPAL)

#### PROMOCIÓN DE EMPLEO

- CONVENIOS DE COLABORACIÓN PLAN DE EMPLEO
- PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN DE EMPLEO
- PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL MUNICIPAL "VIGO EMPREGA"
- PROGRAMAS DE COOPERACIÓN
- AYUDAS A LA CONTRATACIÓN

#### VIGO INNOVACIÓN

- PROYECTOS INNOVACIÓN UNIVERSIDAD DE VIGO Y DEL CLUSTER AUTOMOCIÓN Y NAVAL
- CENTRO DE EXCELENCIA (CDE) - FACTORÍA DE INNOVACIÓN DE VIGO (FDI)
- CIUDAD TECNOLÓGICA DE VIGO (CITEXVI) - GRADIANT - CTAG - CENTRO OCEANOGRÁFICO - ....

### 4.-Gobierno/Gestión inteligente

#### LIDERAZGO Y VISIÓN DE CIUDAD

- IMPULSO DE PROYECTO CIUDAD
- VISIÓN HOLÍSTICA DE CIUDAD
- USO DE LAS TIC PARA LA PLANIFICACIÓN GLOBAL DE LA CIUDAD
- PANEL DE CONTROL AVANZADO CIUDAD VIGO SMART
- OBSERVATORIO DE CIUDAD

#### GOBIERNO ELECTRÓNICO

- ADMINISTRACIÓN SIN PAPEL (EXPEDIENTE ELECTRÓNICO Y FIRMA ELECTRÓNICA)
- SEDE ELECTRÓNICA (PROCEDIMIENTOS, TABLÓN EDICTOS, PERFIL CONTRATANTE,...)
- CARPETA CIUDADANA (REGISTRO ELECTRÓNICO, RECIBOS, MULTAS, PADRÓN,...)
- 80% TRÁMITES ONLINE LAS 24H DEL DÍA TODOS LOS DÍAS DEL AÑO

#### GESTIÓN EFICIENTE

- APP DE GESTIÓN CIUDAD MÓVIL
- AVANCE ADMINISTRACIÓN SIN PAPELES
- NUEVAS HERRAMIENTAS TIC PARA MEJORAR LA EFICIENCIA
- SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

#### GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPATIVO

- APLICACIÓN MÓVIL CIUDADANA VIGO SMART - "VIGO EN TUS MANOS"
- PLATAFORMA OPEN DATA
- PORTAL DE TRANSPARENCIA
- APP MÓVIL DE SENSADO PARTICIPATIVO (AVISOS DE LOS CIUDADANOS)

Todas estas iniciativas están interconectadas (lo que se denomina: "Sistema Inteligente de Datos Ciudad") a través de una serie de aplicaciones tales como:

- a) El "Panel Control Ciudad" (una plataforma que centraliza los datos de la ciudad a modo de "Big Data Ciudad" y los interconecta, lo que a la vez permite el acceso fácil e inmediato a los mismos, para la generación de análisis e informes). Es un verdadero "observatorio" de la ciudad que ayuda enormemente a la hora de conocer mejor el entorno y a los ciudadanos, conocer las tendencias y tomar decisiones estratégicas sobre diversas cuestiones (territorio, población, servicios, etc.), realizar un reparto de recursos más eficiente, e incluso elaborar y aplicar una mejor gestión de riesgos<sup>7</sup>. Mecanismos para llevarlo a cabo: Un verdadero Gis de la Ciudad a través de Fotos aéreas (ortofotos) de los años 2011, 2008, 2005, 2005, 2003, 1956 y modelos 3D (a partir de vuelos LIDAR láser), análisis espaciales, cámaras, etc, con más de 100 capas de información. Ello también se puede observar en una dimensión temporal (pasado, presente y futuro). Ejemplo concreto: sobre cada parcela sobre la que nos posicionemos en el mapa, se puede consultar información catastral, urbanística, propietarios, habitantes, expedientes (licencias, quejas, ocupación en la vía pública, etc), cartografía, histórico de ortofotos, etc.
- b) "APP Móvil Gestión Ciudad": A través de los datos que suministra el Panel Control Ciudad, es posible compartir información relevante, incluso a través de aplicaciones móviles, entre diferentes servicios, lo que favorece sinergias y colaboración entre los mismos, y por tanto eficacia en la gestión e información fluida. Esta información es utilizada por gestores, técnicos, policía, inspectores, fomento, etc<sup>8</sup>.
- c) "APP Móvil Ciudadana": Aplicación móvil para su uso por parte de la ciudadanía, las empresas, los estudiantes y los turistas, con el fin de suministrar información, noticias, agenda municipal, avisos, guía de servicios de la ciudad, callejero, tráfico, transporte, acceso a la carpeta ciudadana, y la realización de los trámite y sede electrónica<sup>9</sup> (ya están habilitados más de 200 procedimientos de tramitación completa por internet)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ejemplos de información sobre la ciudad: Catastro (parcelas, manzanas, construcciones, ejes, etc), Inventario Municipal, Patrimonio Histórico, Cartografía, Turismo, Población, Callejero, Urbanismo (categorías, sistemas generales, alineaciones, protecciones, actuaciones), Tributos, Medio Ambiente, PXOM, Fomento, Aqualia, Redes Eléctricas (potencia de consumo, circuitos, puntos, red eléctrica), Parques y Jardines (zonas verdes, parques infantiles y biosaludables, parques forestales), Limpieza, Tráfico, Transportes, Policía, Bomberos, Estadística (calles, números, distritos, parroquias, barrios, densidad poblacional), Infraestructuras (gas, abastecimiento, saneamiento, eléctrica, telecomunicaciones), Medio Ambiente (playas, ruidos, limpieza, accesibilidad, seguridad, servicios), Tráfico/seguridad (red semafórica, cámaras de tráfico), etc.

<sup>8</sup> Así: "APP Gobierno" para conocer el estado de la ciudad, informes, quejas de la ciudadanía; "APP Fomento" con información sobre viales, mantenimientos, inventarios, mapas, obras, expedientes, licencias, etc; "APP Inspectores" con información sobre denuncias, quejas ciudadanas, inventarios, mapas, edificios, expedientes, licencias, etc; "APP Técnicos Municipales" con información sobre instalaciones, inventarios, mapas, expedientes, etc; "APP Policía Local" con información sobre ocupación en la vía pública, callejero, padrón municipal, datos de los inmuebles, propietarios, etc.; "APP Extinción de incendios" con el listado de hidrantes, callejero, edificios ITE, instalaciones de gas, mapas, población, propietarios, etc.

<sup>9</sup> Debe destacarse lo anticipado de estas medidas, teniendo en cuenta que hasta el 2 de octubre de 2016 no entra en vigor la nueva ley de procedimiento administrativo: la Ley 30/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas que establece unos plazos para lo que podemos entender como consolidación de la E-Administración.

<sup>10</sup> Determinados pagos, domiciliaciones, consulta de expedientes, multas, padrón de habitantes, perfil del contratante, oficina tributaria, ofertas de empleo, tablón de anuncios y edictos, etc

- d) "Datos Abiertos Ciudad" (Open Data)<sup>11</sup>: Información de acceso abierto para su uso por parte de emprendedores, empresas, Universidades, centros de I+D, etc, lo que permite la transparencia<sup>12</sup>, la reutilización de la información, el impulso de la innovación, etc.

### Ejemplos de aplicaciones e instalaciones (accesibilidad y sostenibilidad):



**Figura 1:**

Escaleras mecánicas de la Puerta del Sol en Vigo. Comparativa antes y después de la instalación de la escalera mecánica.

Fuente:

<https://plus.google.com/+JavierSalP%C3%A9rez/posts/Ej3jrn3AsBu>



**Figura 2:**

La flota de autobuses urbanos está en la actualidad adaptada a PMR, por lo que el esfuerzo se circunscribe al mantenimiento de dicha accesibilidad, y a las mejoras que se puedan introducir en un futuro, respecto a las soluciones actuales. La línea de actuación trata de hacer extensiva dicha accesibilidad a la flota de autobuses interurbanos con destino u origen en Vigo, y específicamente a aquellos que desde o hacia Vigo prestan su servicio en el área metropolitana.



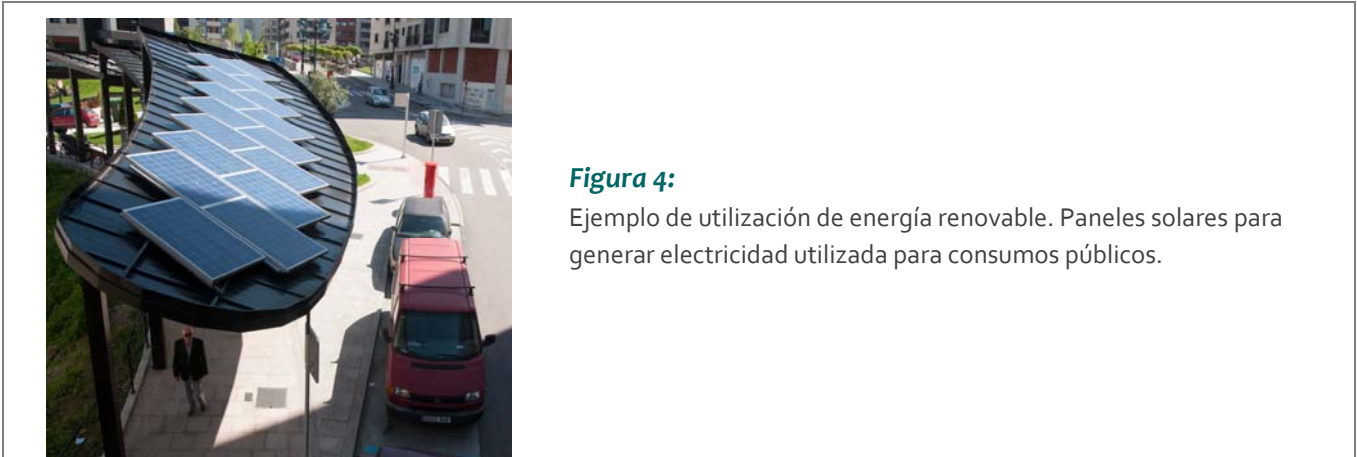
**Figura 3:**

Ejemplo de múltiples aerogeneradores situados en la ciudad. En concreto, el Situado en el aparcamiento de la playa del Vao, tiene una producción estimada de 6 000 kwh/año, el equivalente a la demanda de 1,5 hogares, con una emisión de CO<sub>2</sub> de 3 900 kg. Su ejecución fue en octubre de 2012 y supone ahorro en el consumo de iluminación pública

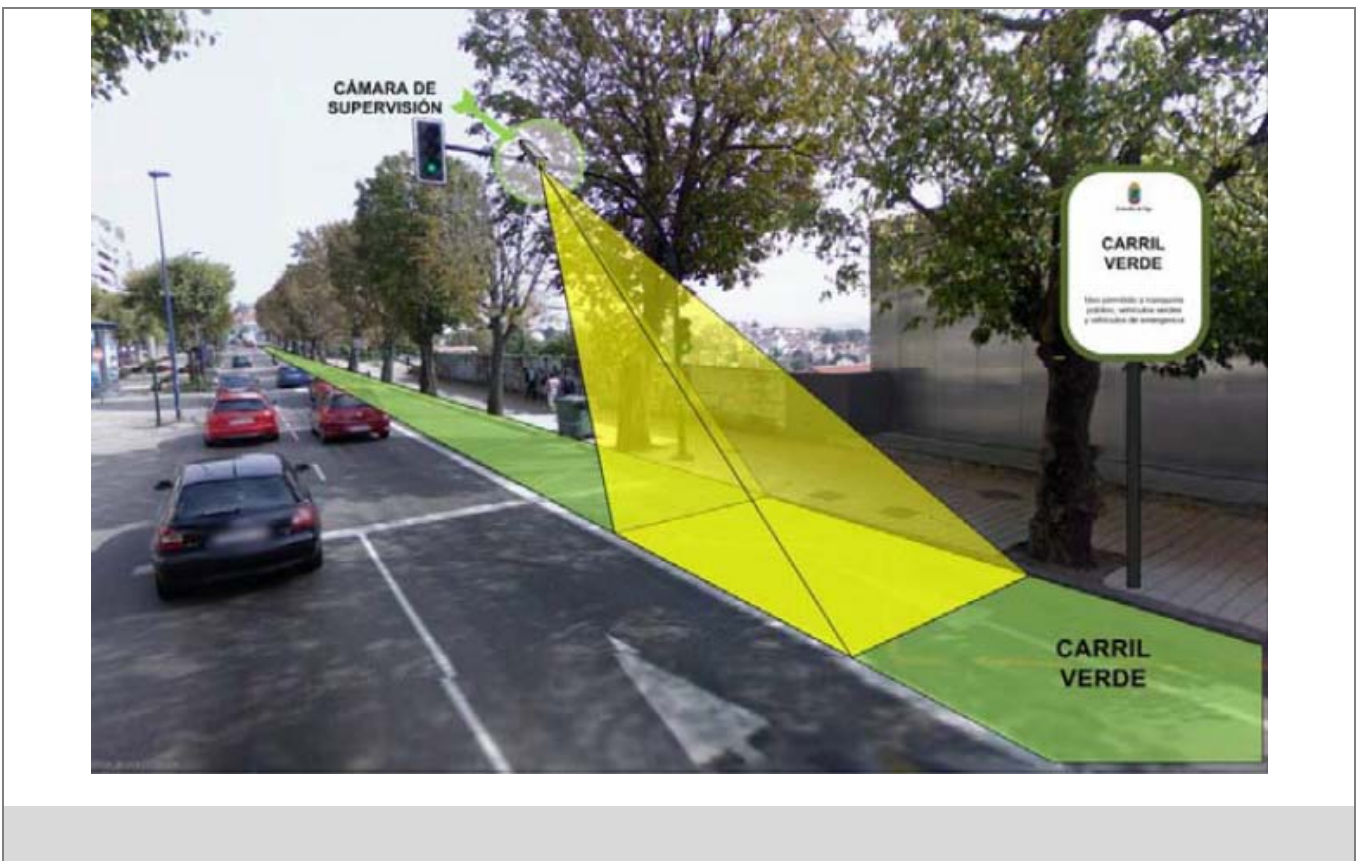
<sup>11</sup>Sobre esta cuestión resulta interesante La Norma UNE 178301: 2015 de la Asociación española de normalización y certificación.

<sup>12</sup> El índice de Transparencia 2014, elaborado por la Organización Transparencia Internacional, situó al Ayuntamiento de Vigo como la ciudad más transparente de Galicia, con 95 puntos sobre 100. *Transparency International España, (2014)*, Índice de transparencia de los ayuntamientos, disponible en: [http://webantigua.transparencia.org.es/ita\\_2014/ranking\\_global\\_ita\\_2014.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/ranking_global_ita_2014.pdf) p.1, (última consulta 18/05/2015).





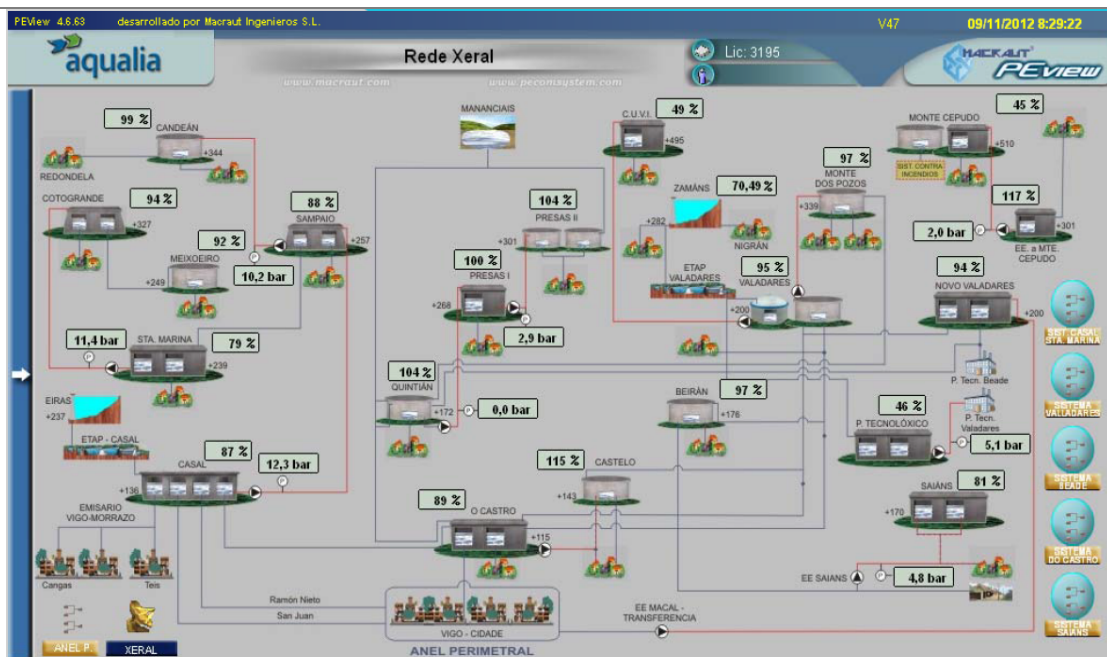
Vigo ha sido la ciudad elegida para 3 proyectos europeos de movilidad sostenible y coche eléctrico: 1) *SUM Project* impulsa la movilidad urbana sostenible, promoviendo las potencialidades del uso del vehículo eléctrico (Presupuesto 1,68M€) (Socio líder: Concello de Vigo) (9 países europeos). 2) *Mobi.Europe*. Su finalidad es mejorar la adaptación de las tecnologías de información y comunicaciones, y los vehículos eléctricos al sistema de transporte en Europa. Servicio de alquiler de coches eléctricos: 119 puntos de recarga distribuidos en 4 parkings de Vigo. Reserva disponible vía móvil. (Consortio: FAIMEVI (Concello de Vigo), WELGOOD y CTAG). 3) *Mobizgrid*: Corredor eléctrico Vigo-Oporto Sitúa a Vigo como ciudad pionera en la adopción de la movilidad eléctrica basada en fuentes de energía renovables a través de la implementación de un sistema integrado e interoperable entre las dos regiones. Instalación 8 puntos de recarga rápida en autopista así como en Vigo. (presupuesto 1.8M€) (Socios CTAG/CIIA).



Implementación del "carril verde", para que los coches eléctricos y/o ecológicos puedan utilizar, de forma compartida, los carriles bus. Esta propuesta se basa en la instalación de dispositivos de lectura y reconocimiento de matrículas repartidos a lo largo de los "carriles verdes". Los propietarios de vehículos ecológicos podrán inscribir sus vehículos en un registro municipal con objeto de que, al ser reconocidos por el sistema de lectura y reconocimiento de matrículas no se genere la sanción correspondiente. El resto de vehículos privados no podrán circular por los "carriles verdes" y serán multados si lo hicieran. Entre otras propuestas se está implementando la extensión de la actuación semafórica para determinados vehículos y usos.

En este sentido el Ayuntamiento de Vigo participa con otras empresas y organismos en el programa europeo Compass4D, en donde se han desarrollado mecanismos para la detección automática de vehículos específicos (autobuses/ambulancias) con objeto de establecer una "onda verde" dinámica dentro de la regulación semafórica, persiguiendo la priorización de tráficos, la mejora energética en la gestión del tráfico, y la seguridad vial.

Debe hacerse notar que, en muchas ocasiones, el Ayuntamiento de Vigo, ha tenido que persuadir a organismos públicos y privados para que actúen en el mismo sentido, en cuestiones sobre las que también tienen competencias, como la Xunta de Galicia, el Ministerio de Fomento, ADIF, AUDASA, VITRASA, etc, y por lo tanto, en ocasiones no es el único protagonista de estos proyectos (aunque sí su principal impulsor). Y es que, actuaciones como la aprobada por dicha Entidad Local el 27 de junio de 2014: el "Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Vigo" (PMUS)<sup>13</sup> para integrar los programas en curso, mejorar y optimizar la movilidad urbana, implantando formas de desplazamiento más sostenibles (caminar, bicicleta, transporte público), lo hicieron necesario. Se reordenaron los sentidos de circulación y las intersecciones; se mejoró la movilidad de peatones, en transporte colectivo y de intermodalidad; se realizó un reparto más racional y medioambientalmente óptimo del espacio público urbano; la racionalización del tráfico de mercancías y de la logística urbana.



1.-Telecontrol y gestión en tiempo real de todos los parámetros de la red de abastecimiento de agua potable. Permite el análisis y la actuación inmediata en el caso de algún fallo en el sistema.

<sup>13</sup> Disponible en: <http://hoxe.vigo.org/pdf/Ordenanzas/PLANMOVILIDAD.pdf> (última consulta 23/05/2015). Asimismo debe destacarse que Vigo forma parte de los proyectos SUM (Sustainable Urban Mobility), que promueven la implementación de políticas locales y regionales en relación a la movilidad urbanasostenible, entre las que destaca el uso del coche eléctrico; y Mobi.Europe, una apuesta por las aplicaciones móviles para el uso compartido de vehículos eléctricos con el objetivo de reducir el tráfico y las emisiones de CO2 en el entorno urbano.



2.-Gis Datos Ciudad: Generación de mapas temáticos.

Numerosos reconocimientos y premios visibilizan su trayectoria e impulsan su continuidad. Destacamos los siguientes:

1. *Vigo Smart city: Transformación de una ciudad*. Concedido por la Sociedad de la Información Fundación Socinfo, el 22 de Abril de 2015<sup>14</sup>. El premio fue concedido al Ayuntamiento de Vigo por el trabajo realizado en los últimos cinco años a la mejora de la eficiencia de la administración y en la prestación de mejores servicios a la ciudadanía. El proyecto premiado recoge las actuaciones Smart de la ciudad en materia de humanizaciones, movilidad, medioambiente, nuevas tecnologías e innovación, etc<sup>15</sup>.
2. *Plataforma global ciudad "Vigo Ciudad Inteligente"*. Concedido por la Sociedad de la Información. Fundación Socinfo el 9 de enero de 2015<sup>16</sup>.
3. *"Buenas Prácticas en drogodependencias en el ámbito local"* Por el proyecto *"Estrategias y planes de prevención"*. Premio concedido en 2014, por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Sociedad de la información, (2015), Premios "Smart City 2015", disponible en: <http://socinfo.es/premios-tic-socinfo/2920-premios-qsmart-cities-2015q> (última consulta 3/07/2015).

<sup>15</sup> Xornal.vigo.org, (2015), O alcalde recollerá un galardón nacional polo proxecto integral de cidade "Vigo Smart City", disponible en: <http://xornal.vigo.org/xnnoticia.php?noticia=21007> (última consulta 3/07/2015).

<sup>16</sup> Sociedad de la información, (2015), Premios "Galicia 2015", disponible en: <http://socinfo.es/premios-tic-socinfo/2902-premios-qgalicia-2015q> (última consulta 3/07/2015).

<sup>17</sup>FEMP, (2014), Entregados los premios a las buenas prácticas locales en drogodependencias.

[http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/\\_fxSSGDnKJVkthFrWrd8oqSvgtcY1rjbuud-Rloh5fNN6SHwK-shCGAT\\_-8hA8QjR](http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJVkthFrWrd8oqSvgtcY1rjbuud-Rloh5fNN6SHwK-shCGAT_-8hA8QjR), (última consulta 3/07/2015).

4. “*Escoba de Platino*” que concede la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio (ATEGRUS). Este premio es la máxima distinción que se otorga en España en limpieza y el platino es el rango superior. Recibió esta distinción por cuarto año (2008, 2010, 2012, 2014), colocando a la Ciudad de Vigo a la cabeza de los Ayuntamientos españoles<sup>18</sup>.
5. *Premio COFEMCE 2010*<sup>19</sup>, por su labor de mejora de la calidad de vida de personas con discapacidad, con medidas para favorecer la accesibilidad en zonas urbanas, en las playas, por iniciativas como el bono-taxi (subvención para movilidad para personas con discapacidad siempre que cumplan una serie de requisitos explicitados en la convocatoria) o las campañas de sensibilización. En el marco del Plan Feil 2009 (Fondo Estatal de Inversión Local, Vigo fue la ciudad que más ha invertido del Estado en la eliminación de barreras arquitectónicas, al destinar más de 2 millones de euros en facilitar la movilidad en un total de 29 equipamientos municipales<sup>20</sup>.

## 2.-Desarrollo democrático y “Smart City Vigo”

Numerosas aplicaciones como las señaladas, pueden favorecer el desarrollo social y cultural de la ciudad: principalmente el fácil acceso a recursos como mapas, rutas, audioguías; o la información suministrada a través de la web y aplicaciones móviles sobre ocio, formación o empleo con tan sólo un “clic”. Lo mismo ocurre con las ventajas de la e-Administración a través de la consulta de información online (expedientes, procedimientos, tablón de edictos, perfil del contratante, recibos, tasas, etc) y la realización de múltiples trámites las 24 horas todos los días del año desde prácticamente cualquier dispositivo conectado a internet. En relación a esta cuestión, cabría también plantear la duda sobre la accesibilidad de toda la población implicada, y si puede considerarse la brecha digital como algo superado<sup>21</sup>, o puede acrecentar las diferencias. Lo cierto es que en ningún momento he tenido la constancia del análisis poblacional sobre la adaptabilidad en este tipo de tecnología (teniendo en cuenta el envejecimiento de la población en Galicia), la inversión en cursos de formación gratuita en estos medios, o la implantación de WIFI abierta en espacios públicos.

Otra duda que subyace en la puesta en marcha de la Smart city de Vigo común a muchos otros proyectos de este tipo, es cómo se regularán y se tratarán los datos suministrados y almacenados a través de algunas aplicaciones. Las relativas a la Administración electrónica y el E-Gobierno no ofrecen dudas, pero tal vez sí en

---

<sup>18</sup>Xornal.vigo.org, (2015), O alcalde manifiesta su “satisfacción” polo informe da OCU que sitúa a Vigo entre las cinco ciudades más limpias de España, disponible en: <http://xornal.vigo.org/xnnoticia.php?noticia=21043> última consulta 3/07/2015

<sup>19</sup>COCEMFE, Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, es una Organización No Gubernamental sin ánimo de lucro que se constituyó en 1980. Su objetivo es aglutinar, fortalecer, formar y coordinar los esfuerzos y actividades de las entidades que trabajan a favor de las personas con discapacidad física y orgánica para defender sus derechos y mejorar a su calidad de vida. COCEMFE representa a este colectivo ante a Administración, a empresa privada y la sociedad y congrega a más de 1.600 organizaciones, divididas en Confederaciones Autonómicas, Entidades Estatales y Federaciones Provinciales que a su vez, agrupan a las diferentes asociaciones locales.

<sup>20</sup>Xornal.vigo.org, (2010), Vigo recibe o premio COCEMFE 2010 polo su labor de mejora de la accesibilidad e integración de las personas con discapacidad, disponible en: <http://xornal.vigo.org/xnnoticia.php?noticia=13600> última consulta 3/07/2015

<sup>21</sup>Las tecnologías de la información y las comunicaciones están protagonizando en las dos últimas décadas un cambio radical que no se limita a la innovación tecnológica, sino que acompañan profundas transformaciones socioeconómicas y culturales surgiendo un nuevo paradigma que podríamos identificar como cultura digital (FREIRE, 2010). La ciudad contemporánea no puede entenderse ya sin la tecnología y las prácticas y la cultura digital que genera. Y los modelos de gestión urbana no pueden permanecer al margen de estos cambios sociales (FREIRE, 2010). Podemos entonces hablar de una identidad híbrida, presencial y digital. Algún autor habla de “activación territorial desde la cultura digital” (DI SIENA, 2011). La configuración de espacios públicos como lugares donde se garantiza el libre intercambio de información y donde se promueve la transparencia de la gestión vuelve a dar a la sociedad un papel fundamental, devolviendo a éstos espacios la vitalidad que parecían haber perdido (TACHANA, 2014) (TACHANA et al, 2013).

otros casos como la generada por aplicaciones a través de las cuales se reciban señales identificativas de los vehículos particulares para el control de los semáforos, o trazar rutas alternativas para una gestión eficiente del tráfico, señalizando además los tiempos de recorridos en el entorno urbano. No debe olvidarse además que para ello será necesaria la implicación no sólo de las administraciones públicas, sino también de otros proveedores de servicios o el sector de la automoción. ¿Y cómo se verá afectado el derecho a la intimidad? ¿Cada vez serán más las cámaras de videovigilancia instaladas?

Otro efecto sin contrastar, es si el empleo masivo de tecnología puede generar ciertas enfermedades por las radiaciones a las que estaremos expuestos (sumadas a las actuales), pero también dependencia de su utilización, y con ella, el punto de mira sobre el que no cabe una reflexión vanal es el temor de atentados contra las denominadas "infraestructuras críticas", cuyos sistemas informáticos podrán ser hackeados. Pensemos en las centrales y redes de energía; Tecnologías de la información y las comunicaciones; Sistema Financiero y Tributario -por ejemplo, banca, valores e inversiones-; Sector sanitario; Espacio; Instalaciones de Investigación; Alimentación; Agua -embalses, almacenamiento, tratamiento y redes-; Transportes -aeropuertos, puertos, instalaciones intermodales, ferrocarriles y redes de transporte público, sistemas de control del tráfico-; Industria Nuclear; Industria Química; Administración -servicios básicos, instalaciones, redes de información, activos, y principales lugares y monumentos nacionales-. Como ejemplo de ataque, el caso Estonio a finales de abril de 2007, y como ejemplos de prevención, los simulacros efectuados por la Unión Europea, y las normas y medidas tomadas de manera creciente por incidentes dirigidos contra diferentes organismos de la Administración Pública (RICOY & ROJO, 2015).

Frente a estas dificultades y retos por resolver, en un entorno que busca la eficiencia y la racionalización del gasto, incluso a través de medidas normativas como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la smart city es una respuesta más que viable, imperativa. El ahorro de costes, el mejor conocimiento sobre los servicios prestados y las necesidades de la población, la inmediatez que estos medios generan en la respuesta a cualquier necesidad, la apuesta por dotaciones de mayor calidad y más respetuosas con el medio ambiente, constituyen un cambio cualitativo, no sólo cuantitativo en el bienestar de la ciudadanía. Y sobre todo, y aunque incipientes, medidas sobre accesibilidad y sensibilidad hacia colectivos con dificultades, son un reflejo de una administración que piensa en tod@s. No obstante, es precisamente el reto de la "Smart people" (-capital social- mejoras en los niveles de cualificación, pluralidad social y étnica, cohesión social, etc) o de la "Smart Living" (-calidad de vida- mejoras en las facilidades culturales, condiciones de salud, seguridad de los individuos, calidad en la vivienda<sup>22</sup>, facilidad en la educación, el trabajo<sup>23</sup>, etc), principales retos ilusionantes que todavía quedan por desarrollar en la Smart City Vigo.

---

<sup>22</sup>La concentración de la población en ciudades da lugar a un nuevo escenario de desigualdades sociales, para el que Naciones Unidas ha acuñado el término *urban divide* (brecha urbana). Prácticamente en cualquier ciudad podemos observar situaciones similares al respecto, tales como la construcción de enormes extensiones utilizadas por urbanizaciones privadas que cierran su uso a unos pocos en lugares estratégicos; el crecimiento de la marginalidad, uno de cuyos factores, la vivienda, ha ido en gran aumento debido a la despreocupación que en sucesivas décadas se ha prestado a esta cuestión, agravada por fenómenos como la burbuja, posterior crisis y mobbing inmobiliario (RICOY, 2013); y la falta de suficiente sensibilidad institucional por realidades antiguas como el género y la pobreza, u otras emergentes como el envejecimiento y la brecha digital, en muchas ocasiones fruto de la falta de una planificación sostenible e integradora.

<sup>23</sup>La otra perspectiva, y precisamente por ello también la paradoja, es que este modelo de ciudad también puede ofrecer oportunidades positivas de transformación del mercado de trabajo, en los modelos de gobierno, en los derechos civiles de minorías y grupos étnicos, o del papel de la mujer, la juventud y las personas de edad avanzada. Las concentraciones urbanas reducen los costes de transacción, facilitan que las inversiones públicas en infraestructuras y servicios resulten económicamente viables y promueven la generación e intercambio de conocimiento, lo cual sienta las bases para una economía basada en el mismo (AMETIC, 2013).

Por poner algún ejemplo, el “Plan de Movilidad Urbana Sostenible” (PMUS) aprobado en 2014, es un plan tradicional centrado mayoritariamente en el tráfico, los fujos y la velocidad. Debería haberse gestado de una manera más ambiciosa, poniendo en la centralidad a las personas con los objetivos principales de accesibilidad, calidad de vida y calidad ambiental, lo que contribuiría además por sí solo a minimizar el problema de ruido de la ciudad. En el mismo sentido, lo relativo a los residuos sólidos urbanos. Las tasas de reciclado todavía son bajas, y los costos de los vertidos son muy altas en tasas económicas y medioambientales.

Debe destacarse igualmente la posibilidad de consultar cada vez más datos no sólo de los ciudadanos, sino también de la propia actividad del gobierno y de la administración local, cumpliendo con los estándares de transparencia, que puede redundar en un descenso de la corrupción política, y uno de sus efectos devastadores, la desafección política. Es más, numerosas aplicaciones podrían fomentar una gestión más colaborativa, de gobierno abierto y participativo. Tal vez por ahora es una utopía, al respecto debo advertir la propia dificultad por poner cifras al proyecto de Smart City Vigo, el cómputo total de las personas e instituciones directamente involucradas, el proceso completo en su desarrollo y en la asunción de decisiones de gasto, los principales criterios y prioridades en los que se basa el proyecto, las cifras de ahorro en consumos previos en la prestación de los mismos servicios, todas las fuentes de financiación, etc. Si acaso, puede tomarse como referencia la comprobada cifra de más de 160 millones de euros de inversión que señala algún documento oficial (teniendo en cuenta que su presupuesto anual ronda los 225 millones de euros).

### 3.-Otras conclusiones

Son innumerables e innegables las ventajas de las Smart cities, pero todavía pueden considerarse como proyectos gestados a base del efecto acumulativo de ítems y aplicaciones, no como una apuesta decidida a colmar todos los ámbitos Smart en la ciudad. Tal vez tiene algo que ver en ello su propia inconcreción. Jurídicamente carece de instrumentos normativos que contengan el concepto legal de SC, que solventaría ciertos problemas, por ejemplo en la protección de datos y big data, y concedería un cierto reconocimiento a aquellas ciudades implicadas (PLAZA, 2013: 15-17). Se ofrece graciosa la apuesta por la tecnología, especialmente móvil, de smartphones en el caso de los ciudadanos, cuando ya existe algún Ayuntamiento en España que sanciona el empleo del móvil en determinadas zonas de la ciudad (por ejemplo en cruces) por el peligro que supone un viandante distraído.

Debe aplaudirse el proyecto Smart City de Vigo, por los objetivos cumplidos especialmente en cuanto a sostenibilidad, movilidad y accesibilidad. Algún premio prestigioso así lo avala, y la realidad lo demanda, pues en lo relacionado con la sostenibilidad, y según un informe de 2012 publicado por la ONU, si mantenemos el actual modelo de consumo, en el año 2030 las necesidades de la sociedad habrán crecido exponencialmente: el mundo necesitará el 50% más de comida, el 45% más de energía y el 30% más de agua<sup>24</sup>. Pero los recursos naturales son finitos. En otro estudio, “Recursos Energéticos y Crisis” (RIBA, UPC: 2011), se estima que las reservas de energía no renovables (carbón, petróleo, gas y uranio) se agotarán entre el 2060 y 2070, teniendo en cuenta el incremento de consumo y población.

Pese a la importancia de estos objetivos, no obstante, quedan todavía numerosos otros de primer orden en la calidad de vida y democrática y social de la ciudadanía por poner en la agenda de prioridades. Algunos casos

---

<sup>24</sup> High-level Panel on Global Sustainability, ONU, Enero 2012, “Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing”.

similares comienzan a proyectarse en otras ciudades gallegas, y aunque distan de ambición y programación, tal vez sea la tónica que marque los próximos años y por ende, se haga irreversible, haciendo realidad algunas distopías de finales del siglo pasado sobre la "ciudad del futuro".<sup>8</sup>

## Referencias

- AMETIC (Foro TIC para la sostenibilidad). 2013.
- Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento:  
[http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/ATLAS/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ATLAS/)
- RIBA, C. 2011 Recursos Energéticos y Crisis, Iniciativa Digital Politécnica (Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UPC).
- CETECNO (Centro tecnológico de Cataluña). 2012. Hoja de Ruta para la Smart City. Barcelona.
- CINTEL. 2012. Ciudades inteligentes: oportunidades para generar soluciones sostenibles. Colombia.
- DI SIENA, D. 2011. Ciudades de Código Abierto. Hacia nuevos modelos de gobernanza local. Creatividad y Sociedad nº XVII, 10-17:  
<http://www.creatividadysociedad.com/articulos/17/ciudadesdecodigoabierto.pdf>
- DIRECCIÓN GENERAL PARA POLÍTICAS INTERNAS DEL PARLAMENTO EUROPEO. 2014 ("Mapping Smart Cities in the EU"): <http://www.smartcities.at/assets/Publikationen/Weitere-Publikationen-zum-Thema/mappingsmartcities.pdf>
- FREIRE, J. Y GUTIÉRREZ, A. 2010. 2010-2020. 32 Tendencias de cambio. Recuperado de  
[http://www.gutierrezrubi.es/wpcontent/uploads/2010/09/32Tendencias\\_de\\_cambio.pdf](http://www.gutierrezrubi.es/wpcontent/uploads/2010/09/32Tendencias_de_cambio.pdf).
- GARCIA, D. 2009. ¿Existen las ciudades ubicuas? Estado actual de las aproximaciones Europea y Coreana, Revista RCT-CINTEL. vol.16, ed. 51, (Internet) <http://www.interactic.org.co/rct/rct-51.pdf>
- Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003):  
<http://www.aenor.es/descargasweb/normas/aenor-Spanish-standardization-on-Smart-Cities-CTN-178.pdf>
- High-level Panel on Global Sustainability, ONU, Enero 2012, "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing".
- IDAE.: Abastecimiento y depuración de agua: (última consulta: 05/09/2016).  
<http://www.idae.es/index.php/relcategoria.4011/id.821/reلمenu.438/mod.pags/mem.detalle>
- Informe de la Dirección General para políticas internas del Parlamento Europeo, de enero de 2014 ("Mapping Smart Cities in the EU"): <http://www.smartcities.at/assets/Publikationen/Weitere-Publikationen-zum-Thema/mappingsmartcities.pdf>
- INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDEA). 2º Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética en España 2001-2020. Madrid:  
[http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos\\_11905\\_PAEE\\_2011\\_2020.\\_Resumen.\\_A2011\\_5f2aa771.pdf](http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11905_PAEE_2011_2020._Resumen._A2011_5f2aa771.pdf)
- MINISTERIO DE FOMENTO. Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España.  
[http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/ATLAS/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ATLAS/)
- MUÑOZ DE DIOS, M.D.; HERNÁNDEZ GALÁN, J.; DE LA FUENTE ROBLES, Y.M., 2014. Trabajo Social y Ciudades Inteligentes: Hacia una nueva concepción de accesibilidad en los destinos turísticos para la promoción de la autonomía personal, en Revista internacional de trabajo social y bienestar, nº3.
- NAREDO, J. M. 2006. La encrucijada de la gestión del agua en España. El agua en el siglo XXI: gestión y planificación. Zaragoza. Institución Fernando El Católico. p 5.



- Norma UNE 178301: 2015 de la Asociación española de normalización y certificación.
- ONU. 2012. "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing", in High-level Panel on Global Sustainability.
- PLAZA, J. 2013. Las Smart Cities y la necesidad de su Delimitación Legal. Revista Aranzadide Derecho y Nuevas Tecnologías 33 pp 15-17.
- Plan Nacional de Ciudades Inteligentes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo Español, 2015: [http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novedades/Documents/Plan\\_Nacional\\_de\\_Ciudades\\_Inteligentes.pdf](http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novedades/Documents/Plan_Nacional_de_Ciudades_Inteligentes.pdf)
- RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES (RECI): [http://www.redciudadesinteligentes.es/sobre-la-red/quienes-somos/ampliar.php/Id\\_contenido/301/v/o/](http://www.redciudadesinteligentes.es/sobre-la-red/quienes-somos/ampliar.php/Id_contenido/301/v/o/)
- RIBA, C. 2011 Recursos Energéticos y Crisis, Iniciativa Digital Politècnica (Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UPC).
- RICOY CASAS, R.M. 2013. Mobbing o acoso moral laboral e inmobiliario. Estrategias para su erradicación. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo.
- RICOY CASAS, R.M. & ROJO SALGADO, A. 2015. El desbordamiento de los espacios geoestatales y la necesidad de una gobernanza global: espionaje y protección de datos. Ponencia inédita. Congreso AECPA 2015 en San Sebastián.
- RIFKING, J. 2011. La tercera revolución industrial.
- TRACHANA, A., AMANN, A., RAPOSO J. GRIGORIADOU, M., FLORES, J. .2013. Citizens Interactive Behavior in the Performance of the Urban Space of Cohabitation. Interactive Atlas of Urban Habitability. Spaces and Flows: An International Journal of Urban and Extra Urban Studies, Volume 3, Issue 3.
- TRACHANA, A. 2014. La ciudad híbrida. La mediación de las TIC en la experiencia de la Ciudad, en Arte, Individuo y Sociedad, 26 (2).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, (2014), Índice de transparencia de los ayuntamientos, disponible en: [http://webantigua.transparencia.org.es/ita\\_2014/ranking\\_global\\_ita\\_2014.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/ranking_global_ita_2014.pdf).

## Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Rosa María Ricoy es profesora asociada de Ciencia Política y de la administración de la Universidad de Vigo. Profesora-tutora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Abogada ejerciente en activo. Doctora y Licenciada en Derecho. Licenciada en Ciencias Políticas. Es autora de varias monografías y diversos artículos científicos en revistas nacionales e internacionales. Asimismo ha participado en numerosos proyectos subvencionados por entidades públicas y privadas, realizado estadías de investigación en numerosos centros extranjeros y ha sido docente en más de una veintena de asignaturas de Ciencias Políticas, Derecho y Trabajo Social.)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## La organización de la colaboración público privada entre administraciones y comerciantes para la dinamización urbana. Planteamiento de un modelo propio más allá de los BIDs

Tejada Barrenetxea, Susana  
Zorrillo Calvo, Pilar  
Chica Páez, Yolanda

*Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea*

 susana.tejada@ehu.eus

 pilar.zorrilla@ehu.eus

 yolanda.chica@ehu.eus

Documento recibido: 07 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

---

### Resumen

En el ámbito de la colaboración público privada entre administraciones y comerciantes queda patente la necesidad de evolución de los modelos utilizados hasta el momento, basados principalmente en el modelo de los Centros Comerciales Abiertos, en el caso de España. La tendencia europea y a nivel mundial hacia el modelo de los Business Improvement Districts (BIDs), nos lleva a preguntarnos acerca de la posibilidad de su implantación en el entorno español. Así, si bien la inexistencia de una legislación que propicie su implantación parece ser el principal obstáculo para ello, a día de hoy, son diversas las propuestas legislativas en este sentido. De ahí que sea necesario ampliar el estudio de implantación del modelo pero buscando una fórmula que permita superar las reticencias que suscita el mismo. Apostamos por el planteamiento de un modelo propio que considere, por un lado, la idiosincrasia de las ciudades españolas y que, por otro, no olvide las actuaciones exitosas desarrolladas hasta el momento. Por ello el objetivo del presente trabajo es la propuesta de las bases para el desarrollo de un nuevo modelo de colaboración, analizando las características organizativas y de gestión que deberían caracterizarlo pero incluyendo en el mismo las experiencias de los modelos desarrollados hasta el momento en los municipios españoles.

### Palabras clave

Colaboración público privada, Bussiness Improvement Districts, Centro Comercial Abierto, Plataformas de Colaboración, Nuevos modelos de colaboración público privada.

## Abstract

In the field of the public-private partnership between administrations and retail traders in Spain is obvious the need of the evolution of the actual models in Spain, based in the Open Shopping Centre model. The European tendency towards the model of the Business Improvement Districts (BIDs), leads us to wonder about the possibility of implementation this model in the Spanish environment. The absence of legislation that encourages its implementation appeared to be the main obstacle to this but now there have been various legislative proposals in this regard. Hence, it's necessary to expand the study of the implementation of this model but looking for a model that allows overcoming the reluctance that arouses the BIDs model. Thus, we are committed to the approach of particular model which consider on the one hand, the idiosyncrasies of the Spanish cities and on the other hand don't forget the successful actions in public-private partnership between administrations and retail traders in Spanish Cities. Therefore the aim of this study, is the approach of a new model of partnerships, analyzing organizational and management features that should characterize it but including the experiences of the models developed in the Spanish municipalities.

## Keywords

Private Public Partnership, Bussiness Improvement Districts, Town Centre Management, Open Shopping Centre, Collaboration Platforms, New Models of Public-Private Collaboration

---

## 1. Introducción

La utilización del modelo de los Centros Comerciales Abiertos (CCAs) en el contexto urbano español para estructurar la colaboración público privada entre administraciones y comerciantes, se ha configurado como un elemento clave en la evolución y en la mejora de la competitividad de los municipios españoles. Sin embargo, si bien es cierto que gracias a estas experiencias de colaboración muchos centros urbanos han podido mantener su vitalidad comercial y nadie niega su capacidad de actuación como agente catalizador de muchos procesos de revitalización comercial, nos encontramos en un momento en el que se considera que el modelo debe evolucionar hacia modelos de colaboración capaces de hacer frente a las nuevas situaciones urbanas (Aparicio *et al*, 2010b; Bratos, 2013; Frechoso y Villarejo, 2011; Rovira *et al*, 2012).

Recordemos que el modelo de los CCAs, ha seguido el modelo británico de los *Town Centre Management* (TCM) y comparte su elemento distintivo: la voluntariedad en la participación en los mismos por parte del sector privado, frente al modelo *Business Improvement Districts* (BID)<sup>1</sup>. Esto, a la postre, significa que la mayor parte de la financiación de estos proyectos procede de fondos públicos (Villarejo y Frechoso, 2011). Por lo

---

<sup>1</sup>Los BIDs se definen como organizaciones sin ánimo de lucro que agrupan a los propietarios de los locales y/o comerciantes de una determinada área geográfica (generalmente el centro de la ciudad) y que son autorizadas por las administraciones públicas para gestionar de forma privada los servicios públicos adicionales de dicha zona, tales como campañas de marketing, animación, limpieza o seguridad, entre otros; todo con el objetivo de revitalizar el centro urbano. Para ello abonan, obligatoriamente, una tasa adicional a los impuestos generales, que es recaudada por las Administraciones y transferida a la organización íntegramente. Los TCMs son estructuras organizativas, con personalidad jurídica propia donde, de manera voluntaria, el comercio urbano vinculado a un entorno y la Administración pública, trabajan de forma conjunta en la dinamización comercial del área a través de actividades de animación o prestación de servicios. En este ámbito se deciden y se ejecutan las acciones que desarrollan los proyectos conjuntos entre ambos colectivos.

tanto se reproducen los principales problemas de los TCMs, la existencia de los *free riders* (esto es, los que beneficiándose de las ventajas de la dinamización comercial, no contribuyen a su financiación), la escasa participación de la parte privada, y la falta de un marco de financiación adecuado, que pueda hacer frente a la escasez de financiación pública en los momentos de crisis como los que actualmente atravesamos. Es decir, el voluntarismo como base del modelo tanto en financiación como en participación real parece insuficiente.

Con el objetivo de superar estos problemas, tanto desde el ámbito privado como desde el público se están explorando diferentes opciones con una clara orientación hacia el modelo de los BIDs (Aparicio et al, 2010b; Bratos, 2013; Frechoso y Villarejo, 2011; Rovira et al, 2012). Sin embargo no son pocas las incertidumbres o reticencias que se detectan en este proceso de adaptación. Así, nos encontramos con la imposibilidad de la legislación española para apoyar la implantación del recargo obligatorio, característica principal del modelo y, al mismo tiempo, desde el punto de vista jurídico, trasladar esa fórmula al ordenamiento jurídico español, implicaría modificaciones legislativas de gran calado (Villarejo, 2016 y 2015).

Ahora bien, esta situación parece que va cambiando y la predisposición tanto del sector comercial como de algunas administraciones a estudiar el tema, se ha materializado a través de diversas iniciativas con el objetivo de posibilitar esta evolución.

Por un lado desde las administraciones públicas se han producido diversos intentos por legislar acerca de esta cuestión. Así nos encontramos con iniciativas presentadas en el parlamento catalán en el año 2012 (Proposició de llei per la qual es regulen les Àrees de Promoció de l'economia Urbana, APEU, Ref: 202MIL150212000542), en la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 7.183 de 9 de junio de 2014<sup>3</sup>), en el congreso de los diputados (Proposición no de Ley para instar al Gobierno a impulsar la gestión de áreas comerciales urbanas, para su debate en la Comisión de Economía y Competitividad, el 31 de marzo de 2014<sup>4</sup>) y por último el Anteproyecto de Ley para la Dinamización de las Áreas Comerciales Urbanas (Pellicer, 3 de julio de 2014) que es presentado en julio de 2014 por parte del Gobierno Central y que finalmente no se desarrolló debido a la controversia que produjo dentro del sector comercial (Caballero, 2014; Pellicer, 2014)<sup>5</sup>.

En cuanto al interés de sector, queda reflejado en las propuestas presentadas en Congresos y Jornadas. En 2014 la Asociación de Gerentes de Centros Urbanos (AGECU) organizaron unas jornadas en Valencia, bajo el título "*¿Qué hay de los BIDs? Abriendo el camino a un nuevo marco jurídico para la gestión público privada de los centros urbanos*"<sup>6</sup> en las que se presentaron las iniciativas de Madrid y Cataluña junto con un proyecto de implantación de este tipo de fórmulas en Euskadi.

Asimismo y desde el punto de vista académico e investigador, cabe destacar el carácter innovador en el ámbito español de este tema, que suscita debate tanto en las administraciones como en el sector comercial en la actualidad y que también se aborda en la comunidad científica, si bien la literatura se centra en casos europeos y americanos principalmente (Bennison et al, 2007; Coca et al, 2009; Cook, 2009; De Nisco et al, 2008; Hoyt

<sup>2</sup> En <http://oficinaparlamentaria.socialistes.cat/premsa/el-psc-impulsa-el-comerc-de-proximitat>

<sup>3</sup> BOAM núm. 7.183, de 9 de junio de 2014, en

<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/PlanDirectorAzca/Ficheros/Anexos/anexo8.pdf>.

<sup>4</sup> En [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-431.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-431.PDF), (p.18-19)

<sup>5</sup> En [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815\\_292007.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815_292007.html) y

[http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815\\_292007.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/01/actualidad/1404238815_292007.html);

<sup>6</sup> Ver programa de las jornadas en

<http://www.pateco.es/administracion/ficheros/Folleto%20Jornada%20BIDs%20AGECU%20avance6.pdf>

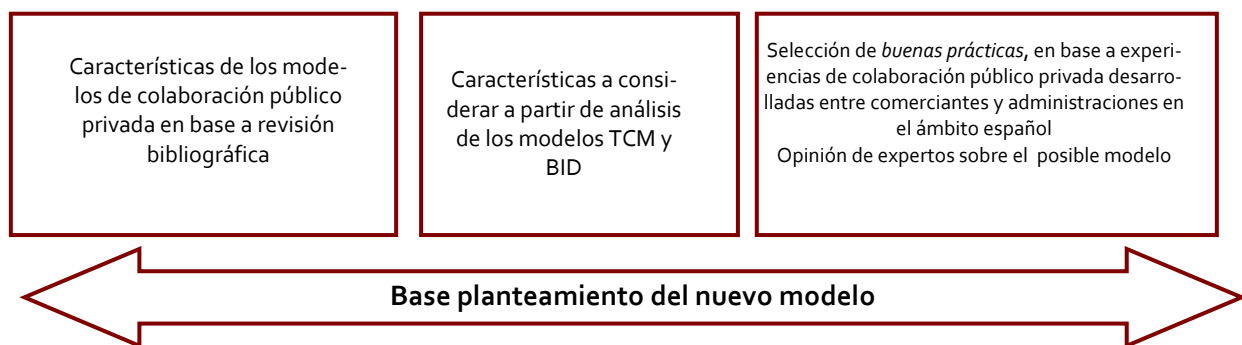
y Gopal-Agge, 2007; Kreutz, 2009; Medway *et al*, 1999; Stewart, 2006; Van Melik *et al*, 2009; Warnaby & Coaffee, 2004; Yasui y Kinoshita, 2013, entre otros).

Sin embargo, y a pesar del interés que suscita el modelo de los BIDs, no deja de provocar ciertas reticencias derivadas de la gestión privada de un espacio público y del nivel real de democracia interna de estas organizaciones, que puede suponer una oposición por parte de muchos de los agentes privados que, potencialmente, se verían afectados por un modelo de este tipo.

Dado lo expuesto, entendemos que es el momento de analizar los retos para abordar la dinamización comercial urbana a partir de modelos de colaboración más alineados con la situación actual. El objetivo del presente trabajo es precisamente la propuesta de un nuevo modelo. Así, partiendo de la revisión de la literatura científica sobre los modelos de colaboración público-privada orientados a la revitalización comercial, se identifican qué elementos afectan a los procesos de colaboración. Además, se analizan las experiencias tanto europeas como americanas bajo los modelos de TCMs y BIDs, revelando sus principales problemas de aplicación en el contexto español, a fin de estar en condiciones de proponer un nuevo modelo. Para ello, entendemos necesario incorporar las experiencias de colaboración entre administraciones y el sector comercial español desarrolladas hasta el momento, que pueden ser consideradas como “buenas prácticas” (ver figura 1).

En relación a este último aspecto es importante considerar que el conocimiento que poseen las asociaciones de comerciantes y las plataformas de colaboración del sistema comercial, de las relaciones con las administraciones y de la encomiable labor realizada hasta el momento, puede ser uno de los elementos que favorezca la transformación urbana y su capacidad de evolución (Wolfran, 2016).

**FIGURA 1: Bases del modelo de colaboración público privada en el entorno urbano**



Fuente: Elaboración propia

Para cubrir el objetivo planteado hemos seguido la metodología que se expone en el siguiente apartado.

## 2. Metodología

Para cubrir el objetivo planteado hemos seguido una doble metodología: el *método analítico sintético* y la *metodología del estudio de casos*, que pasamos a explicar con mayor profundidad, para posteriormente presentar los resultados de los análisis desarrollados.

A través de la metodología analítica sintética hemos analizado tanto los procesos de colaboración en general como los procesos de colaboración entre administraciones y comerciantes en particular. Es decir en primer lugar se ha procedido a estudiar los procesos de colaboración público privada entre administraciones y co-

merciantes desde una perspectiva holística, entendiendo el comportamiento y la interdependencia de todos los elementos que influyen en él. En este análisis hemos considerado que los procesos de colaboración público-privados comparten muchos de los problemas que se dan en los equipos de trabajo en una empresa, pero en este caso serían equipos formados por componentes tan especiales como son las administraciones públicas y colectivos tan dispares dentro del sector privado, como son los diferentes agentes urbanos entre los que se encuentra el comercio. Para ello hemos realizado un análisis teórico que nos ha llevado a identificar un conjunto de factores que inciden en el desarrollo y evolución de las fórmulas de colaboración, entre las que se encuentra la colaboración público privada objeto de nuestro estudio.

En segundo lugar hemos analizado los modelos de colaboración más utilizados en el ámbito europeo, TCM y BID, deteniéndonos principalmente en este último por ser el modelo hacia el que se tiende de manera generalizada. En este aspecto nos hemos centrado en los problemas más destacados por la literatura y que deberían ser superados por el nuevo modelo que queremos plantear.

Por otro lado y a través de la metodología del estudio de casos, se ha procedido al análisis de seis ejemplos concretos, que reflejan las experiencias de seis municipios españoles en el campo de colaboración. Los casos analizados han sido el de las plataformas de colaboración entre administraciones y comerciantes situados en los municipios de Terrassa, Gijón, Vitoria-Gasteiz, Burgos, Donostia – San Sebastián y Bilbao. Consideramos que las plataformas de colaboración de estos municipios poseen elementos que las configuran como ejemplos de colaboración *real* y exitosos entre administraciones y comerciantes, y que deberían ser incluidos en el planteamiento de cualquier nuevo modelo, principalmente aquellas actuaciones que permitan superar algunos de los problemas del modelo BID.

La idoneidad de la metodología del estudio de casos en este trabajo, se justifica por la necesidad de analizar la colaboración público privada en el contexto real en el que se produce (Villarreal y Landeta, 2010) y presentar un conjunto de pautas de actuación que formen parte de un nuevo modelo.

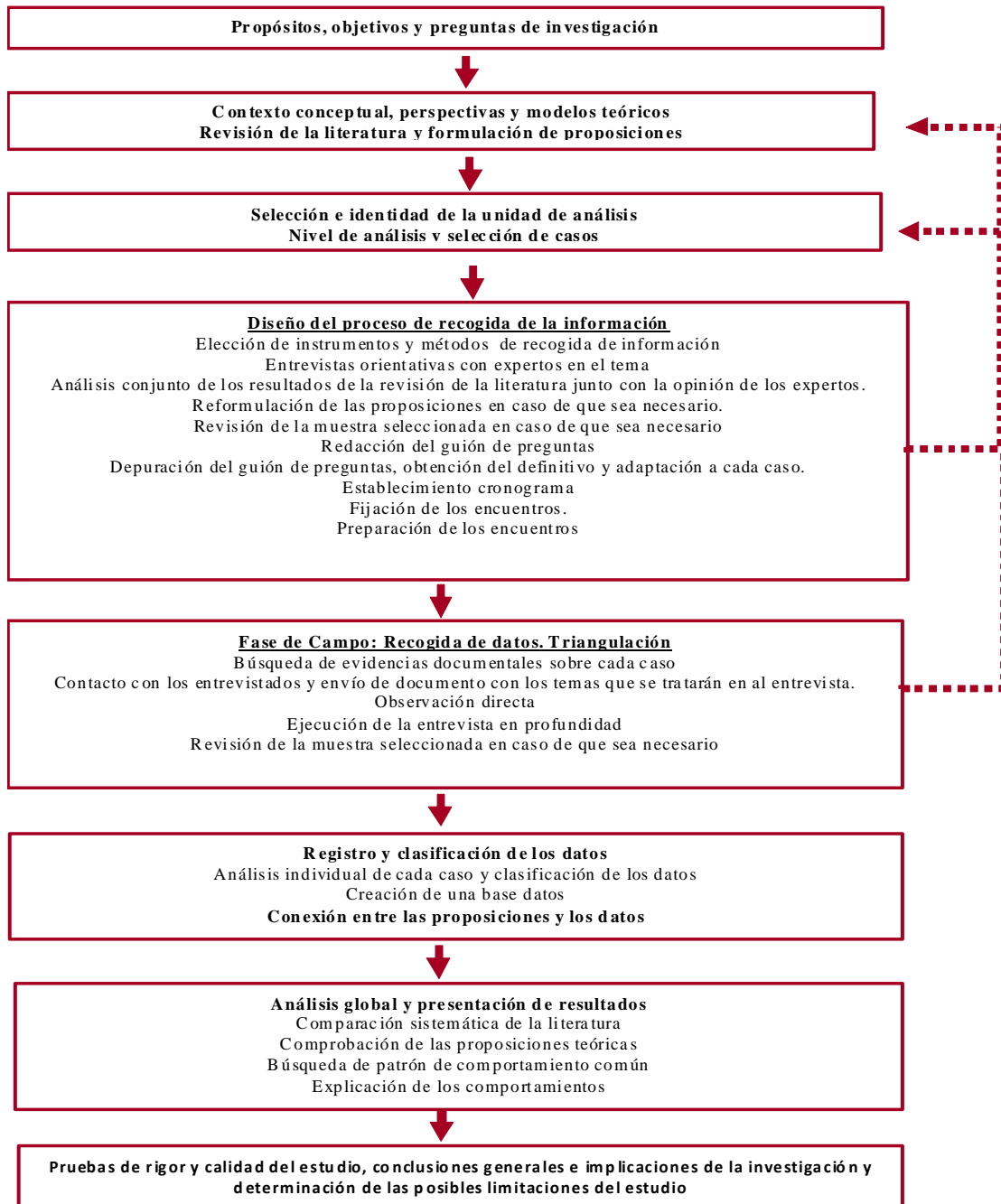
Además, y frente a la utilidad de métodos cuantitativos, en nuestro caso, necesitábamos detectar aquellas experiencias, que por sus comportamientos excepcionales, no se verían reflejadas en un estudio estadístico, pero que son, precisamente, la base del éxito de algunas de las plataformas de colaboración y pueden servir de ejemplo a otras organizaciones. Es lo que se denomina principio de las diferencias individuales (Summer et al., 1990).

Al mismo tiempo, nos va a posibilitar analizar cuestiones organizativas que no pueden ser estudiadas a través de cuestionarios (Fong, 2008), tal y como nos sucedió en los inicios de nuestra investigación (Aparicio et al., 2010a, 2010b), utilizando para ello la opinión de los expertos (Villarreal y Landeta, 2010), en este caso las gerencias de las plataformas de colaboración seleccionadas.

Con el objetivo de garantizar el rigor de esta investigación se ha seguido la propuesta de Villarreal y Landeta, 2010; Bañales et al. 2015; Eisendhardt, 1989 y Yin; 2009 y hemos planteado el desarrollo metodológico que representamos en la figura 2.

Considerando los resultados de los dos análisis, revisión bibliográfica y los obtenidos del estudio de casos, hemos planteado las bases para el desarrollo de un posible nuevo modelo de colaboración público privada entre administraciones y comerciantes.

**FIGURA 2: Diseño metodológico del estudio de casos desarrollado**



Fuente: Elaboración propia a partir de Villarreal y Landeta, 2010 y Bañales 2015



### 2.1.- Desarrollo metodológico del estudio de casos

A través del estudio de casos y con el objetivo último del planteamiento de las bases del nuevo modelo se ha buscado cubrir tres objetivos operativos:

- Comprender los procesos de colaboración entre comerciantes y administraciones públicas locales en ciudades del entorno español en la actualidad.
- Identificar un conjunto de buenas prácticas de actuación que pudieran ser objeto de transferibilidad a otros entornos urbanos en el ámbito estatal.
- Valorar el grado de coincidencia entre los resultados obtenidos gracias a los procesos de colaboración público privada en los entornos urbanos, con las proposiciones teóricas que se plantean tras la revisión bibliográfica.

Tal y como se observa en la figura 2, la investigación comienza con el planteamiento de los propósitos, los objetivos y las preguntas de estudio junto con el análisis del contexto conceptual, de las perspectivas y de los modelos teóricos, que se ha realizado a través de la revisión de la literatura.

En esta revisión bibliográfica se han detectado por un lado un conjunto de factores que determinan el funcionamiento de los procesos de colaboración público privada entre comerciantes y administraciones. Y por otro, las características de los modelos existentes en el ámbito europeo y norteamericano. A partir de este análisis y a través del estudio de casos se ha analizado la realidad de esas variables en un conjunto de plataformas de colaboración público privada seleccionadas: Para ello se han formulado 7 proposiciones, que analizaremos en cada uno de los casos seleccionados y que resumimos en la tabla 1.

**TABLA 1: Proposiciones de Partida del Estudio de Casos**

P1	Las variables relacionadas con factores organizacionales son claves en el éxito de las plataformas de colaboración (importancia de variables organizacionales).
P2	La existencia de una plataforma de colaboración público privada permite mejorar las relaciones entre ambos colectivos (buenas relaciones debido a la plataforma).
P3	La colaboración público privada en España se ha basado en el modelo de Centro Comercial Abierto (el CCA como referencia en el ámbito español).
P4	El modelo de Centro Comercial Abierto representa una forma de colaboración entre ayuntamientos y comerciantes real, más allá de colaboraciones puntuales basadas en la financiación de proyectos concretos (el CCA, modelo de colaboración real).
P5	Los modelos de colaboración más evolucionados deberían representar los intereses de colectivos pertenecientes a actividades económicas desarrolladas en los entornos urbanos, además de las comerciales (modelo evolucionado con representación plurisectorial).
P6	La financiación de las plataformas de colaboración público privada debe ser revisada, estudiando la posibilidad de una mayor participación de la parte privada que permita su autofinanciación al margen de las ayudas públicas (necesidad de revisar la financiación).
P7	El modelo de Centro Comercial Abierto, debe evolucionar para poder servir como modelo de colaboración entre administraciones y comerciantes, si quieren hacer frente a las necesidades del entorno urbano (necesidad de evolución del modelo CCA).

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 presentamos la relación entre objetivos generales, operativos y el planteamiento de las proposiciones.

**TABLA 2: Objetivos generales, operativos y planteamiento de proposiciones de investigación**

Propósitos de investigación	Objetivos generales	Metodología	
Plantear un nuevo modelo bajo el que desarrollar los procesos de colaboración público privada que permitan evolucionar a los modelos actuales para alcanzar el objetivo de impulso a la actividad comercial	Identificar aquellas fórmulas de colaboración público privada más útiles para el desarrollo estratégico de las ciudades y la participación del comercio en el mismo, y los elementos sobre los que actuar para que estos procesos sean positivos para la ciudad	Analítico sintético	Revisión bibliográfica
	Identificar y estudiar los modelos de colaboración público privada entre el comercio y las administraciones existentes a día de hoy en el ámbito urbano.	Analítico sintético	Revisión bibliográfica
	Estudiar las realidades de la colaboración público privada entre comerciantes y administraciones en el entorno español	Estudio de casos	
	Objetivos operativos	Metodología	
	Describir los procesos de colaboración entre comerciantes y administraciones públicas locales en ciudades del entorno español en la actualidad.	Estudio de casos	Planteamiento de proposiciones
	Valorar el grado de coincidencia entre los resultados obtenidos gracias a los procesos de colaboración público privada en los entornos urbanos, con las proposiciones teóricas que se plantean tras la revisión bibliográfica.		
	Identificar un conjunto de buenas prácticas de actuación que pudieran ser objeto de transferibilidad a otros entornos urbanos en el ámbito estatal.	Estudio de casos	

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente se ha procedido a definir nuestra unidad de análisis, las plataformas de colaboración público privada con unas características determinadas y a la selección de los casos concretos, que finalmente han sido seis. En esta selección nos hemos apoyado en estudios preliminares (Aparicio et al., 2010a, 2010b) sobre la realidad de los Centros Comerciales Abiertos (CCAs) en España.

En estos estudios detectamos que a pesar de que bajo el nombre de Centro Comercial Abierto (CCA) se identifican metodologías de trabajo concretas, en la práctica nos encontramos con experiencias que, utilizando esa denominación, recogen procesos de reactivación comercial muy distintos, con interpretaciones, funcionamiento u operativas de trabajo y resultados, alejados de fórmulas de colaboración *real o participativa* (Kernaghan, 1993), como cabe esperar en un iniciativa de Centro Comercial Abierto.

Ante la diversidad de situaciones encontradas y a efectos de este trabajo, hemos analizado la realidad de los procesos de colaboración público privada, identificadas en la primera fase de la investigación (Aparicio et al. 2010a y b) y hemos ahondado en el estudio de aquellas experiencias que consideramos que han alcanzado

unos objetivos de dinamización comercial y de mejora de la competitividad urbana y que responden a los parámetros que caracterizan un CCA, independientemente de que en su nombre incluyan esta denominación.

Considerando todo esto, la unidad de análisis de nuestra investigación la configuran las plataformas de colaboración público privada entre administraciones y comerciantes en España, que pos

ean una antigüedad de más de cinco años y en las que existan relaciones estables más allá de las basadas simplemente en financiación de proyectos puntuales. Además hemos buscado que la forma de trabajo represente un proceso de colaboración real, que cuenten con la representación de los intereses de otros agentes urbanos más allá del comercial y que la existencia de la plataforma haya propiciado la fidelización al municipio como lugar para realizar compras y evitado la fuga de gasto en el mismo. Se trata de una unidad de análisis simple y con una visión holística (Yin, 2009).

De las 44 plataformas de partida, han sido 11 las que han cumplido las características para formar parte de nuestra unidad de análisis en el presente trabajo, y sobre estas hemos aplicado tres criterios específicos, que han reducido la muestra a 6 plataformas. Los criterios han sido:

- Que no fueran plataformas situadas en municipios eminentemente turísticos.
- Que estos municipios pertenecieran a diferentes comunidades autónomas<sup>7</sup>.
- Que existiera disponibilidad de información por parte de la plataforma durante todo el proceso de investigación.

Los municipios seleccionados definitivamente han sido, Gijón (Unión de Empresarios Comerciales del Principado de Asturias), Terrassa (Terrassa Centre), Vitoria-Gasteiz (GasteizOn), Burgos (Burgos Centro Comercial Abierto), Bilbao (Bilbaodendak) y Donostia-San Sebastián (Sshops Donosti).

Las entrevistas en profundidad han sido realizadas en dos momentos diferentes de tiempo. Considerando que las primeras se realizaron en el periodo 2011-2012, con el objetivo de actualizar la información y que ésta se ajustara al máximo a la realidad, se realizó una segunda ronda de entrevistas en los meses de junio-octubre de 2015.

Comenzamos presentando el análisis del proceso de colaboración desde una perspectiva holística y centrándonos en aquellos elementos, principalmente organizacionales, que pueden favorecer la eficiencia de los mismos.

## 5. ¿Es posible la colaboración real entre administraciones y comerciantes? Factores clave sobre los que trabajar

Bajo la denominación de colaboración público privada podemos encontrar ejemplos de muchos tipos y en el ámbito de las relaciones entre administraciones y comerciantes el abanico de realidades es realmente amplio.

---

<sup>7</sup>En el caso del País Vasco, el número de municipios preseleccionados ha sido superior al resto de comunidades, debido principalmente a un mayor índice de respuestas en los estudios anteriores y por lo tanto a una mayor proporción de municipios que cumplían todas las características iniciales. En las comunidades en las que había más de un municipio que cumpliera los requisitos, hemos optado por aplicar el número de habitantes como criterio adicional.

Los análisis recogidos en la literatura sobre las experiencias de colaboración entre sector público y privado, destacan la necesidad de que las administraciones públicas organicen la toma de sus decisiones bajo sistemas basados en una buena gobernanza, entendiéndolo como tal, una forma de gobernar basada en la institucionalización de mecanismos de coordinación y gestión de las interdependencias entre la administración, la sociedad civil y el sector privado que permita la toma de decisiones conjuntas (Barata-Salgueiro y Erkip, 2014; Dijk, 2006; Güzey, 2009; Hervé-Van, 2001; Lorentzen y Jan, 2009; Rae, 2014; Nyseth, y Sognaes, 2013; Pascual, 2005; Stewart, 2006; Ysa, 2004)<sup>8</sup>.

Tal y como señalan Fonti et al. (2017) la existencia de un proceso de colaboración adecuado, entre los que se incluye la colaboración entre agentes público y privados, conlleva beneficios en términos de transmisión de conocimiento, facilidad de aprendizaje y, sobre todo, de solución de problemas a través de los esfuerzos de colaboración, que hace necesario buscar la forma de desarrollarlo de forma eficiente.

Es por ello que nuestra investigación nos lleva a cuestionarnos sobre las fórmulas de colaboración bajo las que deberían plantearse las relaciones en el ámbito urbano y entre los colectivos mencionados.

Consideramos que los procesos de colaboración deberían fundamentarse sobre lo que denominamos colaboración participativa (Kernaghan, 1993) o real<sup>9</sup>. Ello supone compartir tanto el poder en la toma de decisiones, como la financiación y los recursos humanos y establecer de forma efectiva dinámicas de trabajo conjunto entre los participantes, todo con el objetivo de hacer compatibles sus intereses. Como vemos bajo esta fórmula, podemos afirmar que existe un trabajo conjunto desde el momento inicial y esta capacidad de trabajo conjunto a partir de la toma de decisiones entre ambos actores favorecerá la capacidad de resiliencia del municipio en el que actúen (Barata-Salgueiro y Erkip, 2014, Erkip et al., 2014))

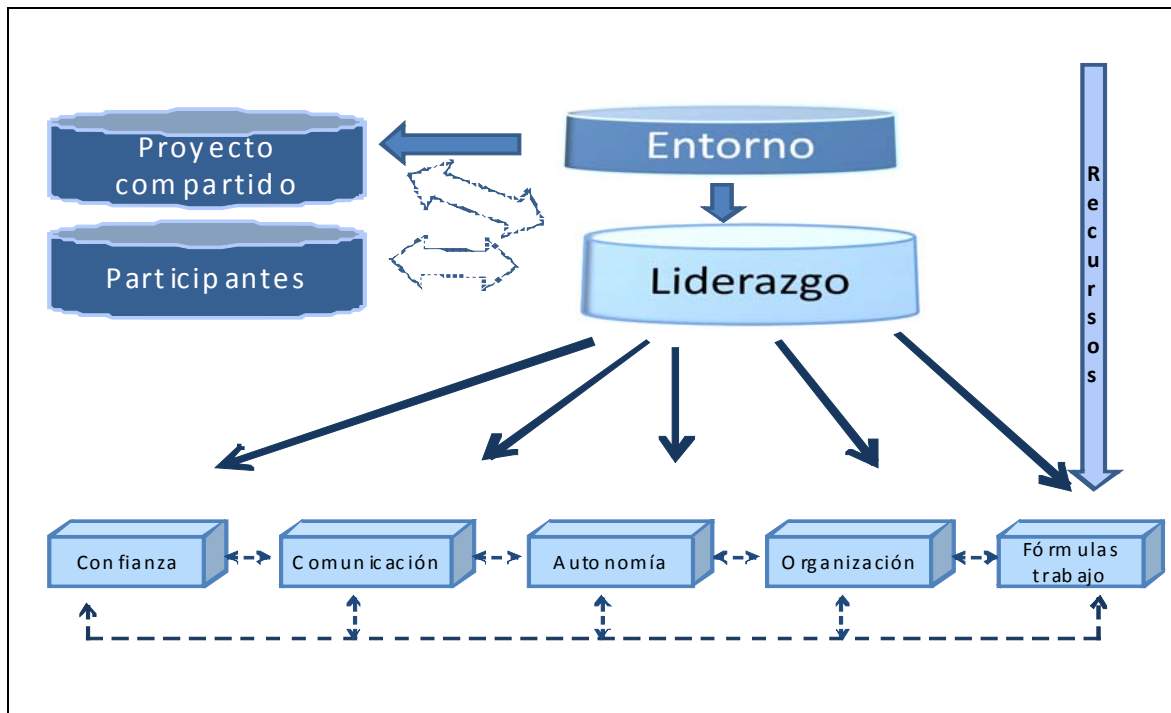
En lo que respecta a los elementos clave que pueden incidir en las posibilidades de éxito de las fórmulas de colaboración y que estas se asemejen a la colaboración participativa, a través de la revisión bibliográfica hemos identificado diez elementos que representamos en la figura 3. Tal y como reflejamos, todos los factores se interrelacionan unos con otros de forma natural, pero al mismo tiempo es importante destacar que sus características pueden modificarse a lo largo del tiempo.

---

<sup>8</sup> Desde la Comisión de las Comunidades Europeas (2001) se recomienda que para que se considere una buena gobernanza debe basarse en cinco principios: Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

<sup>9</sup> En función de la intervención de cada una de las partes implicadas se identifican cuatro tipos de colaboración: participativa, operacional, contributiva y consultiva (Kernegham, 1993).

**FIGURA 3: Factores clave para los procesos de colaboración público privada**



Fuente: Elaboración propia

Así, las características del entorno, con diferentes grados de innovación y de cultura colaborativa son vitales desde el momento en el que se ponga en marcha el proceso y al mismo tiempo influirán en toda la vida del mismo (Kreutz, 2009; Robbins et al, 2013 y Robbins y Judge, 2013).

En el caso de la ciudad, las costumbres existentes en cuanto a la forma de relacionarse entre los agentes urbanos, conforman un modelo de entorno con mayor o menor predisposición a la colaboración. Esto puede dar lugar a la existencia de unos valores y un proyecto común entre los agentes implicados que fomente la motivación para colaborar (Albizu et al.,2005), la implicación, el compromiso con el desarrollo de plataformas y un aumento de la comunicación para cooperar y coordinarse en la búsqueda de ideas y soluciones compartidas (Erakovich y Anderson, 2013; Gulati et al, 2012).

En lo que respecta a los participantes, partimos de la necesidad de que en los procesos de colaboración entre agentes urbanos y administraciones se tengan en cuenta los intereses del mayor número de agentes posibles (McWilliams, 2013; Michel y Stein, 2015). Ahora bien, considerando la necesidad de una operatividad de las plataformas de colaboración, nos decantamos porque sea el comercio el sector que de manera generalizada lidere los procesos de colaboración desde el ámbito privado y favorezca la implicación de otros sectores urbanos que quizás no posean la experiencia en los procesos de colaboración que estamos analizando.

Asimismo, hay que tener en cuenta que dichos proceso deben ser considerados como procesos sociales en los que pueden existir intereses contrapuestos (Le Feuvre et al, 2016), y cuyos resultados dependen en muchos casos de las características de los participantes, de sus diferencias culturales y de las propias estructuras en las que se integran que pueden limitar su capacidad de decisión (Gulati et al., 2012; Muller, 2011).

En lo que respecta a la parte pública, es necesario contar con unas administraciones coordinadas y flexibles, tanto en sus estructuras como en su forma de actuar, sin abandonar su visión estratégica de la ciudad. Asimismo se precisan trabajadores públicos implicados en el proceso de colaboración y capaces de lograr acuerdos entre tendencias políticas diferentes que protejan los procesos de los vaivenes políticos (Dijk, 2006; Pascual, 1999; Vázquez et al, 2000).

En lo que al sector comercial se refiere, son las asociaciones de comerciantes el interlocutor natural con las administraciones públicas (Zorrilla et al., 2002), lo que significa que su papel sea vital. La cultura del entorno y la cultura empresarial en este caso, son elementos que influirán irremediamente en la evolución del asociacionismo comercial. Y es que en el caso europeo, y en el español en concreto, nos encontramos en líneas generales con grupos empresariales pequeños y significativamente poco activos en los entornos urbanos (Casellas, 2006) y esta realidad se refleja en el sector comercial, con comercios poco participativos en los procesos de colaboración. Lógicamente las características de las asociaciones difieren en función de la ciudad, situación e incluso historia de cada una de ellas, pero podemos afirmar que la evolución en el sistema económico y el sistema comercial en concreto, han ido actuando paulatinamente sobre los movimientos asociativos existentes, haciendo que con el paso del tiempo varíe el carácter de los mismos. Si en un primer momento el movimiento asociativo se caracteriza por ser un movimiento creado en torno a la consigna “en contra de”, esta va perdiendo efectividad y con el paso del tiempo y conforme se hace necesario desarrollar un programa asociativo, va perdiendo fuerza. De ahí que se precisen asociaciones de comerciantes de vanguardia (Harper, 2000) capaces de evolucionar en sus planteamientos y funciones, dirigiéndose hacia unas estructuras más inclusivas, con visión a medio y largo plazo, que sirvan como foro de encuentro del comercio urbano de diversas características y formatos, de los agentes urbanos y de las administraciones.

Sin embargo esto no será suficiente para que una plataforma de colaboración sea una realidad operativa. El proceso debe ser liderado por una persona o personas capaces de traccionar a los participantes para lograr un trabajo conjunto real, de mantener vivo el espíritu del proyecto compartido y de determinar la idoneidad de los agentes implicados en función de los cambios que se den en el entorno (ver en figura 3 la relación entre estos tres factores).

El estilo de liderazgo afectará también a otro conjunto de elementos como son el nivel de confianza entre los participantes y hacia el proyecto, la calidad de la comunicación dentro de la plataforma, la estructura y las formas de trabajo por las que se apueste e incluso el nivel de autonomía que continúen manteniendo los agentes implicados.

En lo que respecta a las fórmulas de trabajo, si el objetivo es que el proceso refleje una colaboración real, debe caracterizarse por sistemas de toma de decisiones conjuntas. Es decir, administraciones y comerciantes colaboran en la toma de decisiones y en los planteamientos estratégicos de la gestión urbana, lo que será clave para medir si el proceso de colaboración o gobernanza es el adecuado (Stewart, 2006)

En cuanto al tipo de estructura organizativa, la formalización de las relaciones debe considerarse siempre desde una perspectiva de eficiencia. Para ello y con la intención de evitar el problema de la “la hiperactividad gubernamental” señalada por Catney et al. (2008) apostamos por la evolución de las fórmulas de colaboración entre administraciones y comerciantes ya existentes hacia estructuras de colaboración más amplias, frente a la creación de nuevas organizaciones. Es preferible construir a partir de lo que ya funciona y evitar “reinventar la rueda” (Rhodes et al 2003, p.1400). El aprovechamiento de estas organizaciones preexistentes permitirá en primer lugar recoger toda la experiencia que poseen tanto las administraciones públicas como los comercian-

tes (Wolfran, 2016). En segundo lugar evitará el solapamiento de diferentes organizaciones y la no proliferación constante de nuevas estructuras (Catney et al., 2008; Rhodes et al. 2003). Al mismo tiempo reducirá un posible efecto desmotivador de los participantes en las experiencias preexistentes, que en caso de no ser tenidos en cuenta, podrían considerar que sus esfuerzos y capacidades están siendo minusvalorados con la creación de nuevas estructuras.

Existe asimismo un elemento transversal en el conjunto de variables, cual es la necesidad de que el proyecto cuente con los recursos necesarios en todo momento tanto financieros, como las aportaciones de personal, habilidades, o capital relacional de los participantes, dentro de los procesos de colaboración participativos. Sin ellos la capacidad de actuación de las plataformas se verá muy reducida y por tanto la motivación de sus participantes también (Murtagh, 1999; Ysa, 2004). La participación, sin unos recursos suficientes, puede convertirse en un lema atractivo pero sin implicaciones específicas para la práctica urbana (McWilliams, 2013). En el caso que estamos analizando, los recursos son precisamente uno de los factores de reflexión sobre el modelo actual, tal y como hemos señalado en este trabajo.

Como vemos, la interacción entre los factores es clara, y sus características e interrelaciones serán la base para que esta colaboración pueda ser caracterizada como real, por lo que su análisis debe formar parte del modelo de colaboración público privada que se desarrolle entre administraciones públicas y comerciantes, partiendo en todo momento de las estructuras preexistentes en caso de que las hubiere.

Cabría preguntarse por tanto, si los modelos de colaboración utilizados hasta el momento de forma generalizada, modelo TCM y modelo BID, son capaces de incluir las recomendaciones sobre el trabajo en equipo y la colaboración público privada que acabamos de mencionar. Para ello, pasamos a presentar las características de ambas fórmulas organizativas incidiendo en el modelo BID.

### **3. Del entusiasmo inicial al análisis constructivo del modelo BID. La necesidad de adaptación a la realidad española**

La experiencia estadounidense de los BIDs ha servido como referente de estudio de este modelo de colaboración entre administraciones y sector privado en los procesos de revitalización urbana. Esto ha llevado a la implantación de modelos de colaboración basados en él como forma de superar los modelos caracterizados por la voluntariedad, los TCMs y en España de los CCAs. Incluso en el caso británico, cuna del modelo TCM se ha producido una sustitución de los mismos por la fórmula americana. La tendencia de los políticos británicos y europeos a utilizar los ejemplos estadounidenses como "inspiración" en materia de urbanismo, la predisposición de los responsables de algunos BIDs estadounidenses a mostrar los beneficios del modelo, la dilatada experiencia en el tiempo de algunos de ellos y la variedad tanto de servicios como de BIDs existentes, ha sido claves para que se produzca este fenómeno (Cook, 2008, p. 776) denominado por Villarejo (2007) como "*BID Bang*"

Sin embargo, existen ejemplos similares, como es el ejemplo canadiense, la experiencia británica de evolución desde los TCMs hacia los BID o el modelo desarrollado en Alemania, que compartiendo una filosofía basada en la potenciación de una financiación privada y en la obligatoriedad de pertenecía por parte del sector privado, poseen algunas características diferenciadoras que consideramos importante analizar. Estos matices diferenciadores de los distintos modelos, pueden ayudar a la ciudad a superar algunos de los problemas destacados en el modelo americano y al mismo tiempo podrían ser extrapolables a nuestro entorno urbano.

En el caso español y debido a la falta de existencia de una legislación que permita estas fórmulas organizativas, esta adaptación no se ha producido hasta el día de hoy. Por ello consideramos que es el momento de aprovechar las experiencias desarrolladas por otros países para evitar en la medida de lo posible los problemas detectados, aprovechando los beneficios que suponen estas fórmulas de colaboración.

Ciertamente, los BIDs permiten al comercio urbano actuar y favorecer la retención del consumidor en el centro de la ciudad, pero al mismo tiempo no podemos negar que en realidad su objetivo, como organización privada que es, se centra en incrementar el consumo y que en muchas ocasiones puede llegar a ser una forma de mercantilización y privatización de espacios públicos (Villarejo, 2010).

Además, tal y como señala Houstoun (2003), a pesar de que la existencia y la fórmula de financiación de los BIDs emana de las administraciones públicas, estos funcionan y actúan de una manera relativamente independiente. Son muchas las ocasiones en las que los gobiernos locales tienen dificultades para supervisar y controlar las actuaciones llevadas a cabo por el BID. Esta falta de control por parte de las administraciones y la falta de transparencia por parte de estas organizaciones derivan en una serie de consecuencias sobre la ciudad, entre las que destacamos las siguientes:

En primer lugar, existe la posibilidad de que el BID ejerza una excesiva influencia sobre la gestión urbana lo que puede derivar en que se configuren como formas de gobierno submunicipales que provoquen la pérdida de significado de las autoridades locales (Peyroux et al, 2012).

Los BIDs americanos poseen una capacidad regulatoria elevada en su zona de actuación, lo que supone un incremento de participación política en la gobernanza de ciertas áreas de la ciudad (Ward, 2006). Una gran parte de esta capacidad reguladora se materializa en la regulación del espacio público, a través de actuaciones relacionadas con la limpieza y la seguridad y con las actividades que se desarrollan en el área. La falta de control por parte de las administraciones públicas, puede provocar la tentación de excluir del área a aquellos colectivos, incluidos algunos colectivos políticos (Clough y Vanderbeck, 2006; Peyroux et al, 2012) o actividades que consideren perjudiciales para la imagen del BID, provocando su traslado hacia otras áreas adyacentes de la ciudad de actividades conflictivas y que esto provoque una fragmentación social de la misma (Foley y Marton, 2000). Es decir, puede darse el caso de que la actividad de los BID podría ser positiva para el área concreta donde opere y, sin embargo, ser negativa para la ciudad en su conjunto (Ysa, 2004) que evolucionaría de una manera muy heterogénea.

La necesidad de una visión holística de la ciudad y la concepción de la misma como un espacio de relación y cohesión social, no parece que cuadre con estructuras fuertemente independientes, como es el caso de algunos BIDs que buscan resultados individuales de las diferentes áreas de la ciudad (Villarejo, 2010; Foley y Marton, 2000).

Al mismo tiempo se corre el riesgo de que se produzca un proceso de gentrificación comercial y residencial<sup>10</sup>. Ciertamente en cualquier proceso de revitalización en las áreas urbanas se corre tal riesgo, pero es labor de las administraciones públicas, con su visión global de la ciudad, tomar medidas para evitarlo. En la medida en la que en las áreas gestionadas a través de los BID, se dé esta pérdida de control por parte de las autoridades

---

<sup>10</sup>Podemos definir la gentrificación como un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado, es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo, como consecuencia de la revalorización de los inmuebles provocada por las mejoras que suponen los programas de rehabilitación de dichos espacios urbanos (en <http://www.lefthandrotation.com/home/>).



locales, el riesgo de gentrificación comercial, con la sustitución de los antiguos comercios por grandes cadenas comerciales de forma generalizada (Villarejo, 2010), se acrecentará. En esta línea, Ysa (2004) destaca la escasez de análisis respecto a la medida en la que el recargo adicional es asumido con relativa facilidad por los propietarios con mayor capacidad económica, pero pueden suponer una penalización significativa para las pequeñas empresas e, incluso, llegar a expulsarlas de la zona. La visión mercantilista del sector privado puede dar lugar de esa forma a una clonación de ciudades y a la pérdida de identidad de las mismas.

En segundo lugar, y desde un punto de vista más explícito, esta falta de control municipal, se traduce también en una escasez de utilización de indicadores objetivos para evaluar los resultados de sus actividades y la tendencia a utilizar formas de control informal en lugar de mediciones cuantificables (Ysa, 2004).

Otro dilema reflejado por Ysa (2004) y Villarejo (2010) tras el análisis de la experiencia estadounidense, se centra en el nivel de representatividad de los diferentes colectivos afectados y su nivel democrático real. Es decir, en qué medida algunos de los colectivos con menor capacidad de influencia, por ejemplo los residentes, están realmente reflejados y respetados, frente a los intereses del grupo gestor, representados por los propietarios y comerciantes. Los detractores del sistema cuestionan el nivel democrático del mismo desde una doble perspectiva. Por un lado destacan cómo la decisión acerca de su desarrollo recae en los propietarios, frente a los residentes o arrendatarios a los que se les impone la decisión que se acuerde y que tienen una representación real muy escasa en los comités que dirigen los BIDs. Por otro, en aquellos municipios en los que existe un elevado porcentaje de renovación en la propiedad, puede darse el caso de que una parte importante de los propietarios no hayan sido consultados acerca de la puesta en marcha del BID , pero se vean inmersos en el sistema ya existente, sin tener capacidad de decisión (Ysa, 2004).

En la tabla 3 resumimos las principales limitaciones destacadas por los expertos del modelo norteamericano de los BIDs.

**TABLA 3: Limitaciones del modelo de los BIDs norteamericanos**

Problema	Consecuencias
<b>Falta de control por parte de las administraciones públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercantilización de los espacios públicos.</li> <li>• Configuración de los BIDs como formas de gobierno sub-municipales</li> <li>• Falta de transparencia de los BIDs</li> <li>• Conflictos entre competencias públicas y privadas.</li> <li>• Falta de cohesión e identidad de la ciudad</li> <li>• Fragmentación de la ciudad</li> <li>• Gentrificación comercial y residencial</li> </ul>
<b>Nivel democrático de los BIDs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de representatividad de los diferentes colectivos urbanos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como vemos, el modelo no está exento de problemas y a pesar de que la base de un nuevo planteamiento puede ser el modelo BID, compartimos con Villarejo (2015 y 2010) ciertas cautelas en su extrapolación al caso español. La utilización de un modelo fijándose exclusivamente en las ventajas del mismo, o incluso empujados por cierto efecto contagio de la tendencia que se aprecia a nivel europeo, no puede hacerse de forma automática. Por ello proponemos una reflexión, sobre la forma hacia la que deberían evolucionar los modelos actuales, y que un nuevo planteamiento en el caso español debería ser capaz de superar. En este proceso no

podemos olvidar las experiencias desarrolladas hasta el momento en el ámbito español y que ciertamente poseen elementos que pueden ayudar en nuestra propuesta.

Presentado el fundamento teórico de nuestra propuesta, pasamos por tanto, a presentar los resultados del análisis de seis experiencias de colaboración desarrolladas en los municipios de Gijón, Terrassa, Vitoria-Gasteiz, Burgos, Donostia-San Sebastián y Bilbao, para completar la base de nuestra propuesta.

#### **4. Partiendo de las experiencias exitosas. Análisis de las fórmulas de organización**

Tal y como se plantea en el desarrollo metodológico de estudio de casos desarrollado, para llevar a cabo nuestra investigación y a partir del proceso de revisión bibliográfica realizado, se han formulado una serie de proposiciones de partida que han sido la base del estudio empírico y que hemos reflejado en la tabla 1.

Para obtener la información se mantuvieron una serie de entrevistas en profundidad con las gerencias de las seis plataformas de colaboración seleccionadas que perseguía un doble objetivo: por un lado, conocer la opinión de los expertos, respecto a la necesidad de evolución de los modelos de colaboración actual hacia sistemas más adaptados a la realidad. Y por otro, analizar aquellos elementos claves en las experiencias de colaboración exitosas que pueden servir como punto de partida de un nuevo modelo.

Los seis casos analizados nos han permitido cubrir las siete proposiciones teóricas que nos habíamos planteado en nuestro estudio empírico. En la tabla 4 presentamos un resumen del grado de cumplimiento en todos los casos, indicando ese grado en un intervalo de 1 a 5.

La presentación de los resultados de manera más exhaustiva se realizará siguiendo las proposiciones planteadas en el estudio, pero destacando en cada parte aquellas experiencias que pueden ayudar a superar algunos de los problemas del modelo BID.

**TABLA 4: Grado de cumplimiento de las proposiciones teóricas<sup>11</sup>**

	Unión de empresas comerciales del Principado de Asturias	Terrassa Centre	Gasteiz On	Burgos Centro CCA	Bilbaodendak	Sshops Donosti
<b>P1: Importancia de variables organizacionales</b>						
Financiación	✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓	✓
<b>Liderazgo</b>						
Transformacional	✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓✓
Flexibilidad	✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓
Adaptabilidad	✓✓	✓✓	✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓
Comunicación interna	✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓	✓✓	✓✓
P2: Buenas relaciones debido a la plataforma	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
<b>P3: El Centro Comercial Abierto (CCA), como referencia en el ámbito español</b>						
Colaboración con las administraciones	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
Actividades promoción y animación	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
Actividades de fidelización	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
Servicios adicionales a los socios y a habitantes	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓
P4: El Centro Comercial Abierto (CCA), modelo de colaboración real. Participación en planificación estratégica	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
P5: Modelo evolucionado con representación plurisectorial.	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
P6: Necesidad de revisar la financiación.	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓
P7: Necesidad de evolución del modelo CCA	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓

Fuente: Elaboración propia

<sup>11</sup>En referencia a la financiación, hemos considerado que aquellas cuya financiación es eminentemente privada son las que cumplen en mayor medida esta variable.

En cuanto al liderazgo, hemos utilizado los niveles alcanzados en los test autocumplimentados de liderazgo por parte de las entrevistadas. Es decir, nivel de liderazgo transformacional, flexibilidad y adaptabilidad.

Para representar la valoración de la comunicación interna, nos basamos en el análisis de la comunicación formal, en el sentido de considerar que aquellas que tienen más desarrollada esta forma de comunicación alcanzan una mayor valoración.

En la proposición cuatro se ha considerado un mayor grado de cumplimiento en la medida en la que la participación en la planificación estratégica del municipio esté más o menos formalizada.

## 5. Presentación de resultados: Características de las experiencias de colaboración entre administraciones y comerciantes en España

Dentro de los factores organizacionales que afectan al éxito de los procesos de colaboración, en el estudio de casos, hemos analizado en profundidad el liderazgo, la comunicación interna, la financiación y las fórmulas de trabajo, ya que consideramos que estos cuatro elementos inciden e influyen en el resto de factores mencionados y han sido claves en los casos analizados.

### a) Financiación

En todos los casos se señala la importancia de haber contado con un apoyo público en los inicios, aunque también destaca la importancia de que la financiación privada tenga un peso suficiente que le permita sobrevivir al margen de la financiación pública.

#### P1: Importancia de las variables organizacionales

La proporcionalidad entre fondos públicos y privados y su procedencia difiere entre los casos analizados y queda reflejada en la tabla 5.

Vemos cómo algunas de las plataformas superan en mayor medida el problema del exceso de proporción de financiación pública sobre la privada. Esta mayor capacidad de financiación puede deberse al hecho de que sus asociados proceden de todos los sectores que desarrollan su actividad económica en el centro urbano, lo que incrementa su capacidad de recaudación. Aún así es un aspecto que quieren seguir mejorando.

**TABLA5: Financiación privada en las plataformas de colaboración**

	Terrassa Centre	Burgos Centro. CCA	Unión Empresas Comerciales del Principado de Asturias Gijón y Carreño	Gasteiz On	Bilbao Den-dak	Sshops Donosti
<b>Financiación Privada</b>	80%	80%	55%	40%	30%	20%
<b>Procedencia</b>	Cuotas ordinarias Cuotas Extraordinarias Patrocinios	Cuotas ordinarias Cuotas Extraordinarias	Cuotas ordinarias Cuotas Extraordinarias Servicios asesores profesionales	Cuotas ordinarias Cuotas Extraordinarias Patrocinios	Cuotas ordinarias Cuotas Extraordinarias	Cuotas ordinarias

Fuente: elaboración propia

### b) Liderazgo

Ante la dificultad de analizar y objetivizar los resultados nos hemos decantado por una doble vía. Por un lado hemos solicitado a las personas entrevistadas que intentaran describir su forma de dirección y, por otro, hemos complementado esta información con la cumplimentación de dos test de personalidad por su parte. Estos reflejan los estilos de liderazgo de las gerencias entrevistadas siguiendo las teorías de liderazgo de Hersey y Blanchard (1988) y la teoría del liderazgo transformacional de Bass (1985)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>Para analizar el estilo de liderazgo siguiendo la teoría de Hersey y Blanchard (1988) nos hemos basado en el cuestionario LEAD (Leadership Effectiveness and Adaptability Description) siguiendo el ejemplo de Fernández y Sánchez (1997). Para analizar el liderazgo transformacional de Bass (1985), nos hemos decantado por utilizar una adaptación del *Test multifactorial de liderazgo (Multifactor*

De los resultados obtenidos en los test autocumplimentados, se desprende que las formas de dirección que se desarrollan en las plataformas responden a estilos de liderazgo que, gracias a la adaptabilidad y a la capacidad de ilusionar a sus participantes, consiguen su implicación y la existencia de un trabajo conjunto real. Esto se ve reflejado en las altas puntuaciones obtenidas tanto en los estilos de liderazgo persuasivos y participativos como en los niveles de flexibilidad y adaptabilidad. Los niveles alcanzados en ambos test quedan reflejado en las tabla 6 y en la figura 4 (puntuaciones test LEAD) y en la tabla 7 (valores test liderazgo transformacional).

Considerando los niveles de adaptabilidad de las personas entrevistadas y que reflejamos en la figura 4, vemos que siguiendo las recomendaciones de Fernández y Sánchez (1997) podemos clasificar los estilos de liderazgo dentro del grupo de estilos eficaces.

**Tabla 6: Puntuaciones test LEAD gerencias plataformas de colaboración**

Gerencias	Liderazgo Instructor	Liderazgo persuasivo	Liderazgo participativo	Liderazgo delegador	Rango d	flexibili- dad	Adaptabilidad de estilo
Gerencia 1	0	8	4	0		1	9
Gerencia 2	2	8	2	0		3	8
Gerencia 3	0	5	6	1		3	8
Gerencia 4	3	6	3	0		3	7
Gerencia 5	1	7	4	0		3	12
Gerencia 6	2	7	3	0		3	11

Fuente: Elaboración propi

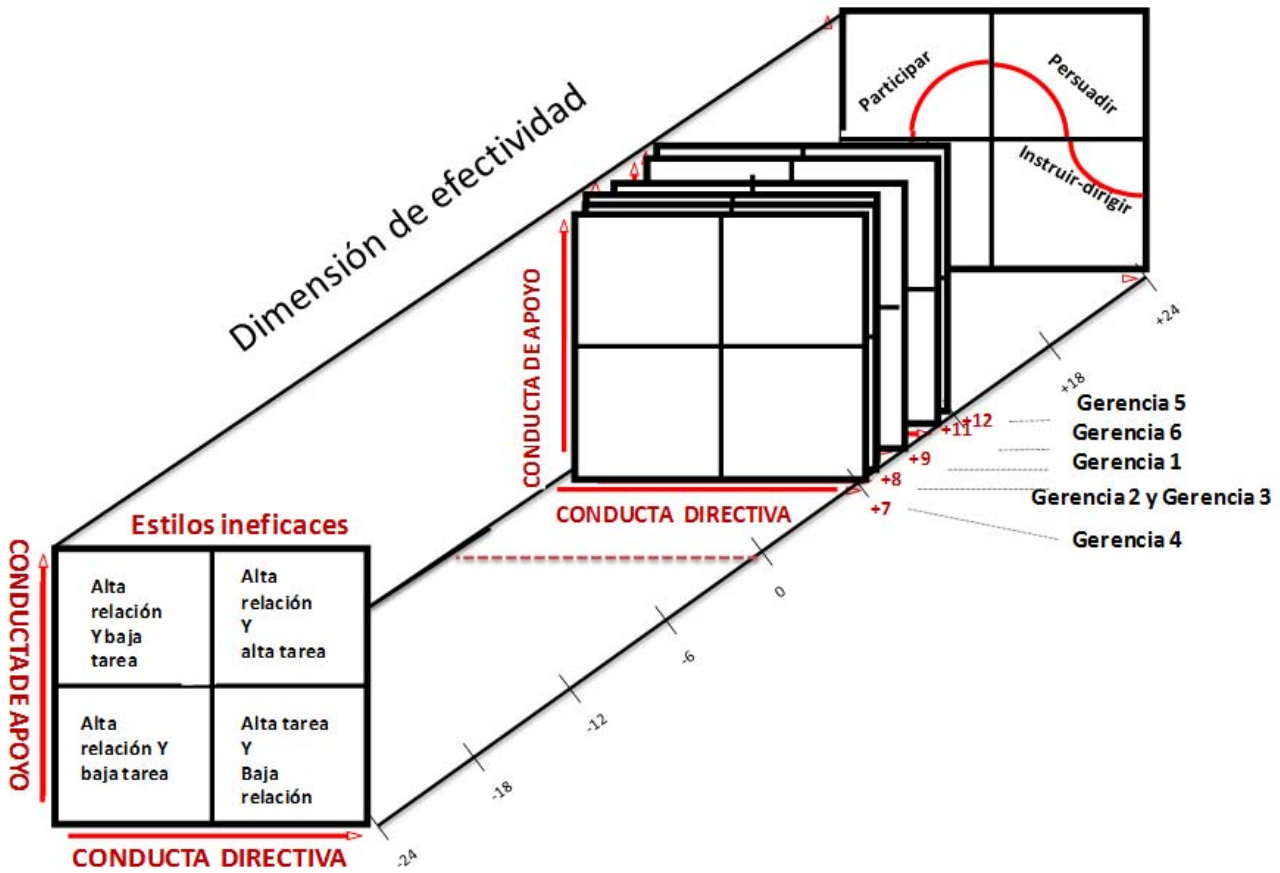
**TABLA 7: Resultados medios de liderazgo transformacional de las gerencias de plataformas**

Características del Liderazgo Transformacional					
Gerencias	Estimulación Intelectual	Influencia Idealizada	Motivación Inspiracional	Consideración Individualizada	Liderazgo Trans- formacional
Gerencia 1	3.75	3.25	3.25	2.75	3.25
Gerencia 2	3.5	3.4	3.6	2.6	3.3
Gerencia 3	2.9	3.5	3.4	3	3.31
Gerencia 4	3.1	3	3.8	2.8	3.2
Gerencia 5	2.9	2.4	3.2	3.2	2.9
Gerencia 6	2.8	3	2.7	2.9	2.9

Fuente: Elaboración propia

*Leadership Questionnaire, MLQ) forma 5X Corta* planteado por el autor, apoyándonos en la adaptación llevada a cabo por Vega y Zavala (2004, pp. 239-241). Asimismo, por motivos de confidencialidad los nombres de las entrevistadas se han sustituido por numeraciones genéricas.

**FIGURA 4: Matriz tridimensional de Estilos de liderazgo de las gerencias de las plataformas siguiendo teoría contingencial de Hersey y Blanchard**



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández y Sánchez (1997)

### c) Comunicación interna

En lo que respecta a la comunicación interna los seis responsables de las plataformas analizadas son conscientes de su importancia para el funcionamiento del proceso de colaboración, corroborando la opinión de Le Fevre et al. (2016). En todas ellas existe una comunicación fluida entre los participantes, que combina comunicación formal con comunicación informal, constante y directa entre las partes.

Si bien es cierto que en los seis casos se da una combinación de comunicación informal y formal, en algunas el predominio de la informal es claro. La convocatoria de reuniones formales en las que están presentes todos los representantes de los pertenecientes a la agrupación, es la forma utilizada por todas las plataformas para la determinación de las acciones que se van a desarrollar. A esto se le une la existencia de comisiones de seguimiento o comités con las administraciones a través de las cuales se mantiene el contacto y el trabajo conjunto.

Entre las formas de comunicación, destacan algunas de las desarrolladas por Terrassa Centre, que tiene establecida una *junta consultiva*, en la que están representados los vecinos y una *junta territorial*, en la que se agrupan los asociados de diferentes calles, que no forman parte de la junta directiva. Consideramos que ambas fórmulas garantizan en buena medida la comunicación interna con el sector privado y favorecerá su implicación en el proyecto. Estas prácticas serán especialmente importantes para reducir el problema del nivel democrático del modelo BID, y la falta de representatividad de ciertos colectivos.

A través de las comisiones de seguimiento utilizadas por todas las plataformas analizadas, se favorece el trabajo conjunto real de las administraciones con el sector privado y el mantenimiento de la implicación por parte del sector público. Asimismo la existencia de estas juntas consultivas permitirá la representatividad real del colectivo de vecinos y de otros sectores urbanos evitando con ambas prácticas la excesiva mercantilización del suelo público.

### **P2: Buenas relaciones debido a la plataforma**

En lo que respecta a la calidad de las relaciones, en todas las plataformas describen las relaciones que mantienen con las administraciones como buenas o muy buenas, aunque consideran que la existencia de relaciones informales anteriores que fueron propiciando la existencia de las plataformas, han sido la base para lograr estos niveles. Cabe destacar la importancia que en los casos de Burgos y Gijón otorgan a las relaciones con el personal técnico de las administraciones, lo que confirma la importancia de este tipo de actores, denominados como *periféricos* (Klijn y Teisman, 2003) en la evolución del proceso de colaboración. Esta colaboración e implicación de dichos actores periféricos puede servir para mejorar las relaciones entre administraciones y comerciantes y por tanto favorecer su implicación en el proyecto.

### **P3: El Centro Comercial Abierto (CCA) como referencia en el ámbito español**

Todas las plataformas analizadas desarrollan actuaciones que se asimilan a las que definen las líneas de actuación de los Centros Comerciales Abiertos, independientemente de que en su denominación oficial aparezca dicho término<sup>13</sup>.

Las actuaciones de animación y promoción intentan incorporar la participación de otros sectores, además del sector comercial, con la intención de trabajar una imagen de ciudad global. En este sentido destacan las actuaciones conjuntas del sector comercial con el hostelero, en Vitoria, Burgos y Bilbao; con el hotelero, en Gijón, Terrassa, Vitoria, y San Sebastián o con el sector cultural, en Gijón, Terrassa, Vitoria, Burgos, Bilbao y San Sebastián.

Estas actuaciones conjuntas evitarán de alguna manera el excesivo protagonista de algún sector y potencia la implicación de todos los agentes presentes en el área. Nuevamente el nivel democrático de las estructuras se verá favorecido.

Un elemento que comparten muchas de las actividades desarrolladas por las plataformas es la relación de las mismas con la idiosincrasia del municipio. Costumbres populares, eventos importantes bien sean culturales o deportivos, entre otros, son situaciones que propician la colaboración y la actuación conjunta de todos los agentes urbanos. En algunos casos, como es el de Terrassa, este tipo de actividades se dirigen también al público infantil y juvenil, aprovechando la presencia de agentes del sector educativo en la plataforma.

Asimismo, las actividades de promoción se unen a las de fidelización y se basan cada vez más en la utilización de las nuevas tecnologías que conviven con las prácticas tradicionales de los sorteos.

En cuanto a los servicios adicionales ofrecidos, los seis casos realizan labores de formación y asesoramiento en temas puntuales a sus asociados. Destacar también los prestados por Terrassa Centre a los asociados y a los vecinos del área en el que actúan (limpieza de fachadas de sus asociados, *grafittis* principalmente, de mantenimiento, con pequeñas reparaciones y servicios de biblioteca móvil para los vecinos, lo que llaman "*bibliomo-*

---

<sup>13</sup> De hecho sólo en el caso de Burgos se identifican con el nombre de Centro Comercial Abierto, aunque en el caso asturiano, dentro de la plataforma analizada sí existen tres asociaciones que se ha constituido como Centro Comercial Abierto.

vil"). Y por último, Gasteiz On presta un servicio de inauguración de locales, que además de tener utilidad como actividad de animación en la calle, sirve también para atraer a los nuevos empresarios hacia la plataforma.

#### **P4: El CCA, modelo de colaboración real**

Las actuaciones desarrolladas por las plataformas son el resultado de un trabajo conjunto entre el sector comercial y las administraciones que va más allá de la simple financiación. Las comisiones de seguimiento que se han mencionado en el apartado de comunicación y la participación de algunas de ellas, Gijón, Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia –San Sebastián en los procesos de planificación comercial de sus municipios, son prueba de ello.

#### **P5: Modelo evolucionado con representación plurisectorial**

Al igual que en las proposiciones anteriores, los casos analizados nos han servido para confirmar que la presencia de todas las actividades desarrolladas en el entorno urbano, además de las comerciales, es un elemento que favorece el éxito de las mismas y, lógicamente, la capacidad de atracción de los municipios en los que actúan. Todas las gerencias analizadas comparten el objetivo y la filosofía de una visión y actuaciones de carácter holístico de la ciudad.

El grado y la forma de relación de los comerciantes con los demás agentes urbanos varían de unos casos a otros. En algunos casos existe una implicación directa, ya que participan en calidad de socios (Terrassa, Gasteiz, Bilbao y Burgos). En el resto de experiencias (Gijón y San Sebastián) colaboran activamente. Es decir, nos encontramos ante estructuras inclusivas, en las que se apuesta por la presencia de todos los agentes urbanos presentes en la zona de actuación

Las formas de gestión reflejadas a través del cumplimiento de las proposiciones revisadas hasta el momento, nos muestran unas plataformas que actúan en el centro urbano de manera exitosa y que permiten mejorar la competitividad de la ciudad. Estas afirmaciones se apoyan en algunos de los indicadores que utilizan las plataformas para evaluar su actividad o en el caso de Gijón en la obtención del Premio Nacional del Comercio 2015 por la gestión Centro Comercial Abierto de Gijón y de niveles muy positivos en indicadores relacionados con la afluencia de visitantes al centro urbano y la valoración de las actuaciones desarrolladas, tanto por los socios, como por los consumidores participantes en todos los casos.

Sin embargo tal y como planteábamos en nuestra proposición 6, las plataformas a pesar de considerar que el modelo de colaboración ha sido muy positivo hasta el momento, sí destacan la necesidad de revisar la forma de financiación de las mismas.

#### **P6: Necesidad de revisar la financiación**

Todas las plataformas se decantan por evolucionar en la forma de financiación de estas organizaciones, buscando incrementar la parte de financiación privada.

Recordemos que esta forma de financiación procedía principalmente de las cuotas ordinarias y extraordinarias, de los patrocinios por parte de algunas entidades privadas y en el caso de la plataforma asturiana de la prestación, a sus asociados, de servicios relacionados con la gestión. Todas las personas entrevistadas consideran que se debería seguir trabajando en la línea de los patrocinios pero que en donde debe incidirse es en la posibilidad de incrementar la parte procedente de las cuotas, para lo cual el modelo voluntarista actual debe modificarse y encaminarse a un modelo en el que todos aquellos que se vean favorecidos por las actuaciones de la plataforma formen parte de ella y por tanto abonen la cuota correspondiente.



## **P7: Necesaria evolución del CCA.**

Existe unanimidad entre las personas encuestadas hacia el planeamiento de un modelo similar a los BIDs americanos o europeos, pero al mismo tiempo se muestran reticentes hacia algunas de sus características, que señalaremos en este apartado de nuestro estudio.

### **d) Obligatoriedad de pertenencia y financiación**

En este aspecto todas las gerencias comparten la necesidad de establecer esta obligatoriedad como única manera de hacer frente al problema del *free rider*. Este aumento de socios y por tanto de financiación les permitiría en algunos casos autofinanciarse (caso de Gijón, Terrassa y Burgos) o estar cerca de la autofinanciación (Vitoria- Gasteiz; Donostia-San Sebastián). Sin embargo consideran que esta obligatoriedad no sería incompatible con una continuidad de la financiación pública, aunque en una cuantía muy inferior a la actual.

Se plantea la posibilidad de que la proporción se acerque a los niveles de Terrassa y Burgos en los que se presenta una financiación privada del 80% y una financiación pública del 20%.

Ciertamente consideramos que el mantenimiento de la financiación pública sería una forma de mantener la implicación de las administraciones con el proyecto. Esta implicación real posibilitaría superar diversos problemas del modelo BID como los siguientes:

- Mantenimiento del control público sobre las actuaciones en un espacio público, es decir se evitaría una privatización de un espacio público.
- Consideración de las necesidades de la ciudad en global además de las necesidades de una zona concreta, es decir, mantenimiento de la visión holística de la ciudad
- Representación por parte de las administraciones de los intereses de otros colectivos urbanos, como por ejemplo los vecinos.

### **e) Agentes o sectores que deberían participar y por lo tanto abonar la posible cuota**

En este punto también existe unanimidad en la necesidad de incluir todos los actores económicos que actúen en el centro urbanos, si bien en el caso de Terrassa mantendrían también la pertenencia del sector educativo, tal y como hace en la actualidad.

Sin embargo las opiniones acerca de quién debería abonar la cuota potencial que estamos analizando las opiniones difieren en ciertos aspectos. Por un lado se contempla que la tasa debería ser abonada por todos los empresarios y por los propietarios de los locales y por otro se limita esa obligación a los propietarios.

### **f) Tipo de cuota**

En este aspecto también existe unanimidad en cuanto a que la cuota debe ser una cantidad adicional a los impuestos o recargos que se abonan en la actualidad, con el objetivo de que en ningún caso se vea mermada la financiación municipal.

Ahora bien, nuevamente existen divergencias en cuanto a la fórmula a utilizar. Desde una fórmula basada en una nueva contribución municipal, hasta una cuota que se contemple como un recargo sobre alguna contribución existente. En cualquier caso se considera necesario modular esas cuotas teniendo en cuenta elementos como la superficie de los locales o la representatividad de los diferentes sectores en el área de actuación de esta nueva plataforma.

### **g) Posibilidad de consulta a los afectados**

Se señala la importancia de tener en cuenta la falta de participación actual de gran parte de los potenciales participantes y la segura oposición de las personas que en este momento no están asociadas, que lógicamente afectaría al proceso.

Sin embargo a partir de esa opinión se aprecian de nuevo algunas matizaciones. Si bien todas las gerencias excepto una, apuestan por la necesidad de realizar una consulta, existe alguna opinión que reflexiona acerca de la posibilidad de sustituir la consulta y el voto afirmativo, por analizar la existencia de oposición, tomando la decisión si no existe una oposición clara al proyecto (*por omisión*).

### **h) Servicios que debería ofertar el nuevo modelo**

En este aspecto de nuevo comparten opinión, en cuanto a que los servicios deberían ser complementarios a los ofertados por las administraciones, nunca sustitutivos. El objetivo es evitar la posibilidad de que la transformación de los modelos, se convierta en una privatización de servicios.

Las actuaciones que se proponen, no difieren mucho de las que se desarrollan en la actualidad: servicios de mejora de la gestión empresarial, actividades de promoción, comunicación y marketing, cogestión del espacio público y urbanismo comercial (seguridad, limpieza, urbanismo, aparcamientos) o gestión de locales cerrados, entre otros.

### **i) Posible forma jurídica**

Todas las entrevistadas señalan que para poder poner en marcha estas fórmulas de colaboración sería necesario una modificación legislativa para su desarrollo y una de las figuras jurídicas que se contemplan sería la de la Agrupación Voluntaria de Contribuyentes, aunque esta posibilidad no es compartida por los expertos tal y como se señaló por la profesora Helena Villarejo, en el marco del Congreso de GIGAPP celebrado en Madrid en septiembre de 2016.

## **6. Presentación de resultados: Resumen de Buenas prácticas**

Basándonos en el análisis conjunto de las experiencias analizadas, pasamos a reflejar un conjunto de buenas prácticas derivadas del mismo, que deberían formar parte de un nuevo modelo, que resumimos de la siguiente forma:

### **a) Relaciones con las administraciones**

Comenzamos por destacar aquellos aspectos que han favorecido la existencia de unas relaciones con las administraciones calificadas como buenas o muy buenas por las plataformas.

- Existencia de relaciones informales previas al establecimiento de las relaciones formales.
- Participación en los procesos de planificación comercial de la ciudad.
- Planteamiento de convenios a largo plazo, 4 años, combinados con convenios periódicos anuales, que desarrollen la planificación de actividades concretas.
- Procurar distanciar la firma de los convenios de los inicios de legislaturas, por ejemplo a mitad de legislatura, para no ralentizar la actividad de las plataformas.
- Puesta en valor del papel de actores periféricos, como son los técnicos, principalmente administrativos, de las entidades locales.

### **b) Recomendación de actividades a desarrollar**

- Favorecer actividades que potencien una imagen común de los asociados.

- Actuaciones conjuntas con todos los sectores que actúen en la vida urbana. hostelería, hoteles, cultura, turismo, servicios profesionales e incluso sector educativo, que potencie la visión holística de la ciudad.
- Actividades promocionales y de fidelización basadas en las nuevas tecnologías.
- Promociones con reparto de premios de forma cruzada, que potencien el recorrido entre locales.
- Actuaciones para mejorar el aspecto de los locales vacíos, utilizándolos para campañas de la plataforma. Este tipo de campañas tiene un doble beneficio. Por un lado, incide en la vitalidad de la calle, evitando la sensación negativa que ofrecen los locales cerrados y por otro, favorecerá el mantenimiento y la limpieza de los locales que participen, por lo que evitará la posible pérdida de valor de los mismos.
- Desarrollo de campañas imaginativas que consigan notoriedad a través de las redes sociales.
- Fomento del sentimiento de orgullo de vivir en la ciudad y comprar en su comercio. En este caso las acciones a poner en marcha pueden ir dirigidas a los asociados para favorecer su sentimiento corporativo como colectivo valioso para la ciudad, pero también son recomendables aquellas que traten de atraer al público en general con campañas relacionadas con la idiosincrasia de la ciudad y sus tradiciones, y algunas en concreto dirigidas al público juvenil e infantil intentando favorecer ese sentimiento de pertenencia.
- Además de las actividades promocionales y de animación las plataformas pueden ofrecer un conjunto de servicios adicionales a sus socios, centrados en la formación, asesoramiento, limpieza complementaria a la que realizan las administraciones, pequeñas reparaciones, etc. En lo que respecta a la formación es recomendable ligarla con las campañas. Por ejemplo si la campaña que se va a realizar requiere conocimientos sobre redes sociales, que la formación se centre en esos aspectos.
- Dentro de este concepto es destacable la posibilidad de establecer servicios específicos dirigidos a nuevos asociados, como por ejemplo servicios de inauguración de locales, que incrementará las posibilidades de adhesión de las nuevas empresas a la plataforma. También conviene contemplar la posibilidad de prestar algún tipo de servicio a los vecinos del entorno.
- Apuesta por la comunicación interna con los socios. No limitarse a la comunicación habitual vía *newsletters* o revista corporativa sino potenciar la posibilidad de establecer reuniones con agentes que sin pertenecer a la junta directiva puedan hacer llegar sus inquietudes a la dirección de la gerencia así como sus sugerencias e ideas.

### **c) Participantes en la plataforma y grado de representación de sectores económicos urbanos**

- Es deseable incluir en la plataforma el mayor número de agentes que desarrollen su actividad en el espacio urbano, hostelería, cultura, hotelería, servicios profesionales. Asimismo, la presencia de representantes del sector educativo puede ser interesante de cara a la realización de campañas centradas en el público infantil y juvenil.
- Dentro de la estructura de la plataforma será conveniente favorecer la presencia de los vecinos del área sobre la que actúa, que sin ser socios, ni abonar la cuota cumplen varias funciones. Además de ser los usuarios del área sobre la que se trabaja, son también los principales consumidores y en muchas ocasiones trabajan en las empresas que forman parte de la plataforma.
- Para favorecer una gestión participativa, debe buscarse la diversidad en los miembros de la dirección de la plataforma.

### **d) Análisis del área organizativa de la plataforma**

- Financiación

En cuanto a las líneas de financiación hay que buscar formas de financiación que favorezcan un mayor porcentaje de financiación privada. Algunas de las posibilidades pueden ser además de las cuotas ordinarias, la existencia de cuotas extraordinarias por campañas concretas, patrocinios de empresas privadas y el cobro por la

prestación de servicios de asesoramiento profesional. Se destaca la necesidad de mantener una parte de financiación pública que puede estar en torno a un 20%.

- Liderazgo

Desarrollo de formas de liderazgo flexibles, adaptadas a las diferentes circunstancias y agentes con los que se colabora.

- Comunicación interna
  - Apuesta por la comunicación constante y directa con los participantes a través de reuniones formales con todos ellos.
  - Existencia de comisiones de seguimiento de los convenios firmados con las administraciones, como mínimo dos anuales con posibilidad de aumentar el número en función de las necesidades.
  - Comunicación con los vecinos a través de comisiones específicas para ello.
  - Reuniones con socios representante de las áreas de actuación de la plataforma que no pertenezcan a los órganos de decisión de la plataforma. Estas reuniones pueden ser de carácter formal o informal, por ejemplo en forma de desayunos de trabajo.
  - Constitución de formas de colaboración con otros municipios.
  - Favorecer sistemas de comunicación informales, desayunos de trabajo, que permitan recoger la opinión.
  - Comunicación directa y constante con las administraciones.

Como vemos, muchas de estas buenas prácticas pueden servir para superar algunos de los problemas destacados del modelo BID. En la tabla 8 concretamos esta relación.

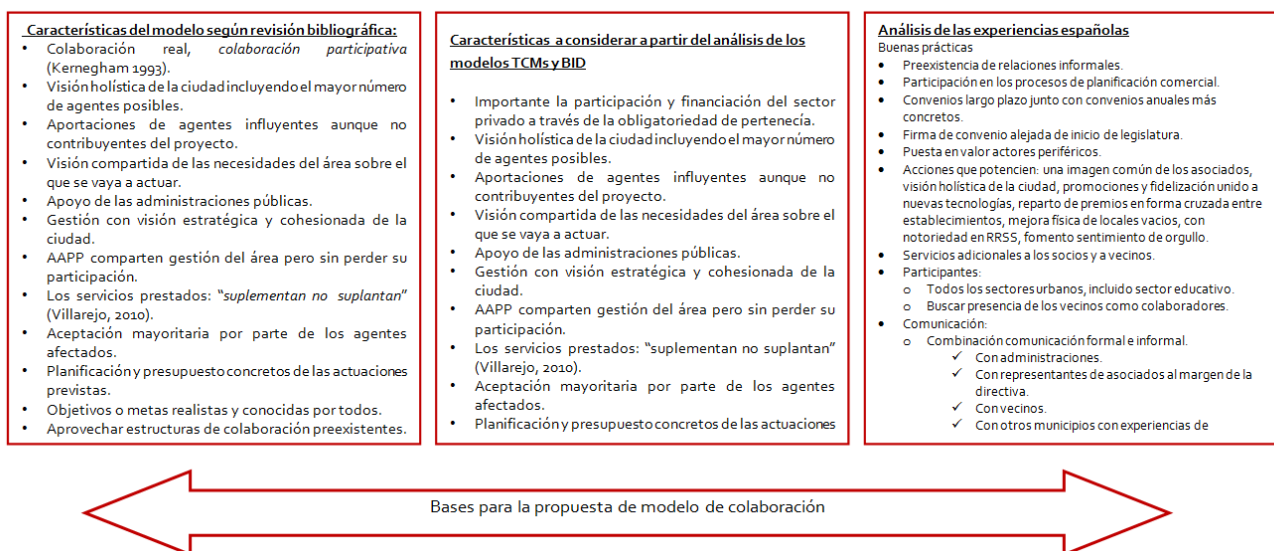
**TABLA 8: Posibles soluciones a los problemas del modelo BID**

Buenas prácticas	Problema que puede solucionar
Preexistencia de relaciones informales y generación de clima de confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos entre competencias públicas y privadas</li> </ul>
Participación de la plataforma en los procesos de planificación comercial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentación de la ciudad</li> <li>• Gentrificación comercial y residencial</li> </ul>
Convenios largo plazo junto con convenios anuales más concretos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transparencia de los BIDs</li> <li>• Configuración de los BIDs como formas de gobierno submunicipales</li> </ul>
Firma de convenio alejada de inicio de legislatura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Configuración de los BIDs como formas de gobierno submunicipales</li> </ul>
Puesta en valor actores periféricos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos entre competencias públicas y privadas</li> <li>• Falta de cohesión e identidad de la ciudad</li> </ul>
Acciones que potencien: una imagen común de los asociados, visión holística de la ciudad, promociones y fidelización unido a nuevas tecnologías, reparto de premios en forma cruzada entre establecimientos, mejora física de locales vacíos, con notoriedad en RRSS, fomento sentimiento de orgullo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de cohesión e identidad de la ciudad</li> <li>• Fragmentación de la ciudad</li> </ul>
Servicios adicionales a los socios y a vecinos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• . Mercantilización de los espacios públicos</li> <li>• Falta de cohesión e identidad de la ciudad</li> </ul>
<b>Participantes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Todos los sectores urbanos, incluido sector educativo.</li> <li>○ Buscar presencia de los vecinos como colaboradores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel democrático de los BIDs</li> <li>• Mercantilización de los espacios públicos</li> <li>• Falta de representatividad de los diferentes colectivos urbanos</li> </ul>
<b>Comunicación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Combinación comunicación formal e informal.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Con administraciones.</li> <li>✓ Con representantes de asociados al margen de la directiva.</li> <li>✓ Con vecinos.</li> <li>✓ Con otros municipios con experiencias de colaboración.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de representatividad de los diferentes colectivos urbanos</li> <li>• Nivel democrático de los BIDs</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, presentamos a modo de síntesis aquellos elementos que deberían caracterizar el desarrollo de nuevos modelos de colaboración público privada entre administraciones y comerciantes en su proceso de evolución (ver figura 5)

**FIGURA 5. Bases del modelo de colaboración público privada en el entorno urbano**



Fuente: Elaboración propia

## 7. Conclusiones y limitaciones del trabajo

Podemos concluir este trabajo reafirmando la necesidad de evolución de los modelos utilizados hasta el momento para estructurar las relaciones entre administraciones y comerciantes en España, que se basan principalmente en el modelo del Centro Comercial Abierto.

Con este objetivo, la tendencia global en los últimos años en la evolución de los modelos de colaboración entre administraciones y comerciantes se ha materializado en la expansión del modelo BID, lo que no supone que sea una tendencia exenta de problemas y reticencias. Eso nos lleva a plantear la necesidad de desarrollar un modelo propio que nos permita la evolución de los modelos actuales, pero evitando los problemas que se han detectado en la implantación de modelos basados en los BIDs americanos. Consideramos que el nuevo modelo debe tener en cuenta por un lado, aquellos elementos organizativos que favorecen los procesos de trabajo en equipo y que pueden ser claves en los procesos de colaboración. Por otro, las experiencias desarrolladas en el ámbito europeo y americano en lo referente a los modelos de colaboración, intentando superar los problemas más destacados de ambos y por último el conjunto de experiencias y buenas prácticas desarrolladas hasta el momento en el ámbito español que puedan ayudar a superar los problemas actuales y los problemas del modelo BID.

Son diversos los factores organizacionales que deben ser considerados: La existencia de un proyecto compartido, el liderazgo ejercido por parte de los responsables de la plataforma para conseguir aunar los objetivos de todos los implicados; la financiación suficiente; las características de los participantes, con unas administraciones implicadas y unas asociaciones de comerciantes proactivas. Todo ello se verá favorecido por una comunicación continua que posibilite la confianza entre las partes y el desarrollo de fórmulas organizativas participativas reales.

En lo que respecta a las experiencias desarrolladas hasta el momento consideramos que aquellas que han alcanzado unos objetivos de dinamización comercial y de mejora de la competitividad urbana, responden a los parámetros que caracterizan un Centro Comercial Abierto (CCA) (P3), independientemente de que en su nombre incluyan esta denominación. En este sentido son organizaciones que entienden la dinamización comercial como parte de una gestión estratégica de la ciudad, y apuestan por desarrollar la gestión del centro urbano en colaboración con las administraciones públicas a través de un proceso de colaboración *real* (P4), dando cabida a los distintos agentes con intereses en el área y abarcando otros muchos aspectos, además de los puramente comerciales (P5). Consideran además, que la existencia de la plataforma y la experiencia en el trabajo conjunto con las administraciones han mejorado las relaciones entre ambos colectivo (P2). En estos casos, se comprueba que el éxito de la plataforma se basa principalmente en variables organizacionales (P1) tales como un liderazgo transformacional y flexible, procesos de comunicación eficientes entre los miembros de la plataforma y colectivos afectados por sus actuaciones y una financiación público privada en donde intentan que la parte privada se incremente paulatinamente (P6). A pesar de los éxitos logrados, las plataformas analizadas son conscientes de la necesidad de evolucionar hacia nuevos modelos de colaboración que les permita continuar con la dinamización de la ciudad (P7).

En esta línea, son diversos los elementos que caracterizan las experiencias españolas exitosas y que consideramos deberían mantenerse en el nuevo modelo que se plantee:

Preexistencia de relaciones informales, que favorezcan la confianza entre las partes; la participación de los agentes en los procesos de planificación comercial y de planificación estratégica de la ciudad; existencia de convenios a largo plazo, que se apoyen en convenios anuales para favorecer la adaptación y la modificación

de las actuaciones de la plataforma en caso de que sea necesario; establecimiento o firma de estos convenios en periodos ajenos a convocatorias electorales, para evitar las interferencias políticas; desarrollo de acciones promocionales y de fidelización unidas a nuevas tecnologías, que potencien una imagen común de los asociados, la visión holística de la ciudad y que fomenten además, el sentimiento de orgullo y pertenencia por parte de los asociados y de los usuarios del área sobre la que se actúa. Otra de las actuaciones destacables y que se aleja de la mercantilización del espacio público es la prestación de servicios adicionales no sólo a los socios sino también a los residentes. La búsqueda de presencia del mayor número de sectores en la organización, incluido el sector educativo en caso de que esté presente en el área, es también una actuación necesaria para favorecer la visión holística de la ciudad y la democratización de las organizaciones de colaboración. Esta representación incluye también la búsqueda de la presencia de los residentes como colaboradores. Todo ello, y en consonancia con los factores que favorecen los procesos de colaboración en general, se apoya en la existencia de procesos de comunicación formales con administraciones, representantes de asociados al margen de la directiva, con vecinos y con otros municipios con experiencias en colaboración.

Muchas de estas actuaciones pueden servir para superar las reticencias y los problemas del modelo BID, sin renunciar por ello a las ventajas del mismo en cuanto a las posibilidades de financiación que posee y a las mejoras que realmente logra en las zonas en las que se implanta.

Para finalizar tenemos que señalar algunas limitaciones de este trabajo. La primera de ellas tiene que ver con el propio objeto de estudio, los procesos de colaboración público privada. Estos, como procesos sociales que son, están influenciados, entre otros, por los colectivos que lo forman. En este sentido centrar el análisis en el sector comercial como representante del sector privado, puede provocar sesgos en el fenómeno analizado. Si bien es cierto que hemos justificado el papel protagonista de este sector, la misma metodología se podría utilizar para analizar procesos de colaboración entre administraciones y otros colectivos urbanos, por ejemplo el cultural, dando lugar a un modelo de colaboración diferente.

En segundo lugar, destacamos una limitación relacionada con la metodología utilizada en el análisis empírico y en concreto con la definición de la unidad de análisis. Con el objetivo de plantear el nuevo modelo de colaboración, los casos seleccionados poseen unas características determinadas, antigüedad, colaboración real, presencia de otros sectores urbanos, por ejemplo. Esto ha provocado que los mismos tengan unas características homogéneas, pero afecta a su capacidad de generalización. El modelo de colaboración planteado puede ser transferido a contextos que se asemejen a los de las organizaciones analizadas. Queda por tanto pendiente de comprobar si el mismo puede aplicarse en contextos diferentes (Villarreal y Calvo, 2015). En cualquier caso consideramos que puede constituir una buena base de partida en todos los procesos de colaboración.

Y no podemos olvidar que el modelo que planteamos, basado en una obligatoriedad tanto de pertenencia como de financiación, requiere de un marco jurídico que no ha sido desarrollado hasta el momento, por lo que el planteamiento del mismo queda pendientes de la voluntad de los legisladores. 🌐

## Referencias

- Albizu Gallastegi, E; Altzarreka Etxeberria, R.; Cerrato Allende, J.; Etxaniz Beaskoetxea, F.J.; Garcia Dorronso-ro, R.; Hoyos Fitto, J.; Iriarte Machín, M. y Serrats Urrecha, G. (2005): *La Participación de las personas. 7 claves para añadir valor a las organizaciones*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Aparicio de Castro, G., Charterina Abando, J. & Tejada Barrenetxea, S. (2010b). Diez años de experiencia en las colaboración público-privada en la dinamización del comercio urbano en España: una visión comparada desde la participación de las administraciones locales y las asociaciones de comerciantes. *Ponencia presentada en el XXII Congreso Nacional de Marketing (AEMARK)*. Oviedo, 22-24 de septiembre.
- Aparicio de Castro, G., Zorrilla Calvo, P. y Tejada Barrenetxea, S. (2010a). Plataformas de colaboración público-privada para la dinamización urbano comercial en España: Situación y perspectivas. *Ponencia presentada en el XXIV Congreso Anual de la European Academy of Management and Business Economics (AEDEM)*. Santiago de Compostela, 9-11 junio.
- Bañales Mallo, A., Aguirre García, M.S. y Santos Vijande, ML. (2015). El Valor del *city branding* en la competitividad urbana: El Caso de Bilbao. *Boletín de Estudios Económicos*, LXX(215), 255-280.
- Barata-Salgueiro, T. and Erkip, F (2014): "Retail planning and urban resilience – An introduction to the special issue" *Cities*, vol.36, pp.107-11.
- Bass, B.M. (1985): *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press.
- Bennison, D., Warnaby, G. y Medway, D. (2007): "The roles of quarters in large city centres: A Mancunian case study", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 35, nº8, pp.626-638.
- Bratos, M (2013): "Business Improvement Districts. Una nueva Forma de colaboración público-privada para la revitalización socioeconómica de áreas urbanas. *Política y Sociedad*, 50(1), 269-304.
- Casellas, A. (2006). "The limitations of 'the Barcelona model': A study from Urban Regime Analysis", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº48, pp. 61-81.
- Catney, P.; Dixon, T. and Henneberry, J. (2008). Hyperative governace in the Thames Gateway. *Journal of urban regeneration and renewal*, 2(2), 124-145.
- Clough, N. and R. Vanderbeck. (2006): "Managing Politics and Consumption in Business Improvement Districts: The Geographies of Political Activism on Burlington, Vermont's Church Street Marketplace", *Urban Studies*, Vol. 43, nº12, pp.2261-2284.
- Coca-Stefaniak, J.A; Parker, C; Quin, S; Rinaldi, R. & Byron, J. (2009): "Town Cewntre management models: A european perspective", *Cities*, vol, nº Vol. 26, nº 2, pp.74-80.
- Cook, I. R. (2009): "Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England", *Geoforum*, vol.40, nº5, pp. 930-940.
- Cook, I.R. (2008): "Mobilising Urban Policies: The policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales", *Urban Studies*, vol. 45, nº 4, pp.773-795.
- De Nisco, A.; Riviezzo, A. & Napolitano, M.R. (2008): "The role of stakeholders in town centre management: Guidelines for identification and analysis", *Journal of Place Management and Development*, vol. 1, nº2, pp.166-176.
- Dijk, M.P. (2006): *Managing cities in Developing Countries. The theory and Practice of urban Management*. MPG Books LTD, Bodmin, Cornwall, UK.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.



- Erkip, F.; Kizilgün, Ö and Mungan Akinci, G. (2014): "Retailers' resilience strategies and their impacts on urban spaces in Turkey" *Cities*, vol 36, pp.112-120
- Fernández Ríos, M. y Sánchez García, J.C (1997): *Manual de prácticas de psicología Organizacional*, Ed. Amarú, Salamanca.
- Foley, P. and Martin, S. (2000): "A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery", *Policy & Politics*, vol. 28, nº4, pp.479-491.
- Fong, C.(2008). El Estudio de Casos en la preparación de Tesis de Posgrado en el ámbito de la PYME. *Papers Proceeding en el XXII Congreso Anual de AEDEM*, Salamanca.
- Fonti, F.; Maoret, M. and Whitbred, R.(2017): "Free-riding in multi-party alliances: the role of perceived alliance effectiveness and Peers collaboration in a research Consortium" *Strategic Management Journal*, nº38, pp. 363–383.
- Frechoso Remiro, J. and Villarejo Galende, H. (2011). Town Centre management at a crossroad in central Spain: Organisational challenges and the way to BIDs, *Journal of Town & City Management*, 2(2), 117-131.
- Gulati, R.; Wohlgezogen, F. and Zhelyazkov, P. (2012): "The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances" *The Academy of Management Annals*, Vol. 6, No. 1, pp. 531–583.
- Güzey, O. (2009): "Urban Regeneration and increased competitive power: Ankara in an era of globalization" *Cities*, vol 26, nº1, pp. 27-37.
- Harper, C. (2000): "Planificación: Base de la gestión anticipatoria", *Harvard Deusto Business Review*, nº 98, Septiembre-Octubre.
- Hersey, P. and Blanchard, K. (1982): *Management of organizational behavior*. Ed Prentice Hall.
- Herve Hervé-Van Driessche, K (2001): "Parthenay, the digital town: myth or reality?", *Telematics and informatics*, vol 18, nº1, pp.5-15.
- Houston Jr., L.O (2003): *Business Improvement Districts* (2<sup>nd</sup> edition). Urban Land Institute-International Downtown Association, Washington.
- Hoyt, L. and Gopal-Agge, D. (2007): "The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates", *Geography Compass*, vol.1, nº4, pages 946-958.
- Kernaghan, K. (1993): "Partnership and Public Administration: Conceptual and practical considerations" *Canadian Public Administration*, vol. 36, nº1, pp. 55-76.
- Kreutz, S (2009): "Urban improvement Districts in Germany: new legal instruments for joint proprietor activities in area development", *Journal of urban regeneration and renewal*, vol, 2, nº4, pp.304-317.
- Le Feuvre, M., Medway, D., Warnaby, G., Ward, K., Goatman, A. (2016). Understanding stakeholder interactions in urban partnerships. *Cities*, 52, 55-65.
- Lorentzen, A & Jahn Hansen, C. (2009): "The Role and Transformation of the City in the Experience Economy: Identifying and Exploring Research Challenges", *European Planning Studies*, vol. 17, nº 6, pp.817-827.
- McWilliams, C (2013): "Planning for the community? The early experiences of the implementation of Edinburgh City Council's Community Plan", *Local Economy*, vol.28, nº 5, pp.512-524.
- Medway, D.; Alexander, A.; Bennison, D.and Warnaby, G. (1999): "Retailers' financial support for town centre management", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol,27. Nº6, pp.246-255.
- Michel, B and Stein, C. (2015): "Reclaiming the European City and Lobbying for Privilege: Business Improvement Districts in Germany" *Urban Affairs Review*, vol.51, nº1, pp.74-98.

- Muller, B. (2011). Urban and regional resilience – A new catchword or a consistent concept for research and practice? In B. Muller (Ed.), *Urban and regional resilience: How do cities and regions deal with change?* (pp 1–14). Berlin: Springer-Verlag
- Murtagh, B. (1999): "Listening to the Communities: Locality Research and Planning", *Urban Studies*, vol.36, nº7, pp.1181-1193.
- Nyseth, T y Sognaes, J. (2013): "Preservation of old towns in Norway; Heritage discourses, community processes and the new cultural economy", *Cities*, vol.31, pp.69-75.
- Pascual i Esteve, J.M. (1999): *La Estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, CA.: Sage Publications.
- Peyroux, E., Pütz, R. and Glasze, G. (2012). "Business Improvement Districts (BIDs): the internationalization and contextualization of travelling concept", *European Urban and Regional Studies*, 19(2), 111 -120.
- Rae, A. (2013): "English urban policy and the return to the city: A decade of growth", *Cities*, 32, pp.94-101.
- Rhodes, J., Tyler, P. and Brennan, A. (2003): "New developments in area-based initiatives in England: the experience of the single regeneration budget", *Urban Studies*, 40(8), 1399–1426.
- Robbins, S.P.; Decenzo, D.A and Coulter, M. (2013): *Fundamentos de Administración*. Pearson, Mexico.
- Rovira Lara, A; Forés Marzá, D. y Hernández Samper, C. (2012). *Gestión innovadora de centros comerciales urbanos. Modelos y Experiencias*, Gijón: Ed Trea, S.L
- Stewart, K. (2006): "Designing good urban governance indicators: The importance of citizen participation and its evaluation in Greater Vancouver". *Cities*, vol. 23, nº3, pp. 196-204.
- Summer, C. E., Bettis, R. A., Duhaime, I. H., Grant, J. H., Hambrick, D. C., Snow, C. C. y Zeithaml, C. P. (1990). Doctoral Education in the Field of Business Policy and Strategy. *Journal of Management*, 16(2), 361-398.
- Van Melik, R; Van Alast, I & Van Weesep, J. (2009): "The private sector and public space in Dutch city Centres" *Cities*, nº26, pp 207-209.
- Vázquez Burguete, J.L; Galán Placer, J.L.; Gutiérrez Rodríguez, P. (2000): ""El marketing interno en la gestión pública: aplicabilidad en las Administraciones Públicas locales", *XIV Congreso Nacional y X Hispano-Francés de AEDEM*, Jaén (pp. 251-262).
- Vega Villa, C y Zavala Villalón, G. (2004): "Adaptación del cuestionario multifactorial de Liderazgo (MLQ Forma 5XCorta de B. Bass y B. Avolio al contexto organizacional chileno". *Memoria para optar al título de psicólogo*. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Psicología en [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2004/vega\\_c/sources/vega\\_c.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2004/vega_c/sources/vega_c.pdf)
- Villarejo Galende, H. (2010). Privatizando las calles. El "BID Bang" en Viladeval i Guasch, M & Castrillo Romón, M., *Espacio Público en la ciudad Contemporánea. Perspectivas y críticas sobre su gestión, su patrimonialización y su proyecto*, 51-73. Valladolid.
- Villarejo Galende, H. (2015). *¿Business Improvement Districts en España? Una nueva forma de colaboración público-privada en el ámbito local*. *Régimen Local*, (7),51-67.
- Villarreal Larrinaga, O & Landeta Rodríguez, J. (2010). El Estudio de Casos como metodología de investigación científica de Economía de la Empresa y Dirección Estratégica. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(3), 31-52.
- Warnaby, G.; Bennison, D.; Davies, B.J & Hughes, H. (2004): "People and Partnerships: marketing urban retailing", *International Journal of Retail Distribution Management*. vol.32, nº 11, pp.545-556.
- Wolfran, M. (2016). Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy. *Cities*, 51, 216-130.

- Yasui, M. and Kinoshita, H (2013): "Challenges in district management in Japanese city centres: Establishing independent business models using local resources" *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol.6, nº3, pp.264-277.
- Yin, R.K (2009): *Case Study Research. Design and Methods*, 4ª edición. California: Sage Publications.
- Ysa Figueras, T. (2004): *Partenariados público-privados locales: Los casos de Estados Unidos y El Reino Unido*. Tesis Doctoral no publicada. Universitat de Barcelona.
- Zorrilla Calvo, P.; Charterina, J.; Forcada, J.; Mediano, L.; Tamayo, U.; y Tejada, S., De la Torre, A. (becaria) (2002): *Análisis del asociacionismo comercial espacial en los núcleos urbanos y su incidencia en la competitividad del sector y en la configuración de las ciudades como polos de atracción de ciudadanos, empresas y turistas*. Proyecto de Investigación Universidad- Empresa (nº Proyecto: UE02A14).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## La construcción colaborativa de la identidad digital en las administraciones públicas

Palomar i Baget, Jesús

*Escola d'Administració Pública de Catalunya / Universitat de Barcelona*

 jpalomarb@gencat.cat

Documento recibido: 08 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 23 enero 2017

---

### Resumen

Las administraciones públicas en España empezaron a utilizar las redes sociales horizontales hace menos de una década, desde entonces con sus propios perfiles han ido construyendo su marca 2.0, siendo esta la suma entre la identidad digital que desde las propias administraciones se generaba a través de los perfiles sociales institucionales y gestionados por la propia administración pública y la reputación que el entorno construía al “hablar” y “conversar” con el perfil institucional de las administraciones. Después de estos años es necesario analizar de nuevo la identidad 2.0 de las administraciones públicas, de modo que esta ya no se construye únicamente a partir del perfil institucional sino que es el resultado de la identidad digital de diversos colectivos, en primer lugar el perfil de la administración pública, en segundo lugar la identidad digital de sus directivos públicos, en tercer lugar los empleados públicos que la componen y por último lugar se debe incluir la identidad digital de actores muy estrechamente relacionados con la administración pública en cuestión. Más allá de conocer como es la nueva identidad se deberán analizar las ventajas, los inconvenientes y los riesgos de esta “nueva identidad 2.0”, especialmente aquello relacionado con los comportamientos individuales de los actores que no son el propio perfil institucional. ¿Las administraciones deben influir, y cómo, en los usos personales de las redes sociales si estos afectan a la identidad de la organización?, ¿Son conscientes estos actores no institucionales que el uso personal de las redes sociales influye a la identidad 2.0 de la organización?

### Palabras clave

Redes sociales, administraciones públicas, identidad digital, empleados públicos, directivos públicos.

---

## ¿Qué es la identidad digital?

La identidad digital, también conocida como identidad 2.0, está formada por todas las actuaciones dentro del espacio digital que tienen los individuos: imágenes publicadas, comentarios, enlaces visitados, lugares donde cada individuo publica sus datos, etc. También se refiere a este término el tipo de redes sociales que cada individuo utiliza, la manifestación de sus gustos y preferencias a través de manifestar opiniones, recomendaciones o comparticiones de contenidos o incluso también forma parte de la identidad digital la red de amistades o seguidores que los individuos tienen en las redes sociales. Tampoco se debe olvidar que la identidad digital es el saber gestionar su propia identidad digital, actuando de una manera ética y legal dentro de una correcta cultura de la participación.

En definitiva, identidad 2.0 o identidad digital es todo lo que manifestamos en el ciberespacio e incluye tanto nuestras actuaciones como la forma en la que nos perciben los demás en la red (Aparici y Osuna Acedo, 2013).

Se pueden crear diferentes identidades de un mismo individuo en Internet y además la identidad digital que una persona se crea no tiene por qué coincidir con la identidad analógica de esa persona, con sus características en el espacio físico. Para gestionar la identidad digital se hace necesario gestionar los siguientes elementos: visibilidad, posicionamiento web, reputación y privacidad en internet (Aparici y Osuna Acedo, 2013).

Este documento no pretende analizar la identidad digital desde un punto de vista de la interacción de los usuarios (seguidores, amigos, fans) en relación a la cuenta de las instituciones públicas, sino determinar quienes construyen la identidad digital de las administraciones públicas más allá de los perfiles institucionales. Es evidente que analizar las métricas de interacción (likes, retweets, comparticiones, etc.) permite analizar en profundidad la identidad digital, pero aquí únicamente se quiere poner de manifiesto que otros agentes construyen la identidad digital de las administraciones.

Además, en el caso de analizar la interacción y alcance de los contenidos de los perfiles no institucionales que construyen la identidad digital de las administraciones sería necesario analizar otros elementos asociados a la calidad de seguidores y su impacto, pues no es lo mismo que un funcionario de una administración pública cuando publica un contenido tenga más comparticiones que cuando lo hace un directivo público obteniendo menos comparticiones en número absoluto, pero seguramente consigue un mayor impacto en relación a la capacidad de ser un mayor y mejor altavoz.

### La identidad digital de las organizaciones

La identidad digital de las organizaciones, como es lógico, tiene unos principios parecidos que para los individuos, de modo que la identidad de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, radica en primer lugar en los comportamientos y acciones de los perfiles sociales de la propia organización.

De hecho bajo este paradigma se ha gestionado la identidad de las organizaciones o, en su defecto, de las marcas. En este modelo de gestión y control de la identidad digital no han existido excesivas diferencias entre el sector público y privado pese a la diferencia de los objetivos de ambos tipos de organización.

En los apartados siguientes se analizará el uso de las redes sociales por parte de organizaciones privadas y organizaciones públicas. En el primer colectivo, el relativo al sector privado, se han incluido partidos políticos y dirigentes políticos. A pesar que ambos forman parte del ámbito público mayoritariamente tienen comportamientos de sector privado, puesto que al igual que en el caso del sector público tienen como objetivo la fidelización, ya sea en forma de ventas o bien en forma de confianza / votos.

De este modo en el caso del sector público únicamente se hará referencia a instituciones públicas y administraciones públicas, aquellas organizaciones que tienen como objetivo la prestación de servicio público.

#### **a. Organizaciones privadas**

Las organizaciones privadas acostumbran a tener un control y una gestión muy cuidada de su identidad digital, nada escapa al azar y las campañas de Marketing son las que rigen. Los contenidos y los comportamientos que tienen las organizaciones o las marcas en redes sociales. Cabe destacar que para la inmensa mayoría de organizaciones o marcas los propietarios, los directivos y los empleados son absolutamente desconocidas para el grueso de la sociedad 2.0, de modo que con destacadas excepciones, se desconoce quien ocupa el cargo de gerencia o de dirección general de empresas.

A modo de ejemplo, todas las empresas del IBEX35 tienen perfiles a las redes sociales, pero en cambio la mayoría de sus propietarios/directivos o bien no utilizan redes sociales personales o bien no se identifican como miembros destacados de la empresa.

En los últimos años en el sector privado se ha debatido sobre los usos de las redes sociales por parte de sus empleados y directivos, se ha hecho desde tres vertientes, en primer lugar se ha analizado el uso de las redes sociales durante la jornada laboral, en segundo lugar se ha debatido el hecho que los empleados o directivos se identifiquen en su descripción como miembros de la organización y, en tercer lugar, sobre el hecho que los empleados y directivos hablan de la empresa para la cual trabajan.

El primer ítem de debate, el uso de las redes sociales personales durante la jornada laboral, se ha relacionado con la eficiencia de los empleados y directivos, dicho de otra manera si se considera que utilizar las redes sociales personales se puede considerar trabajar.

El segundo de los ítems a considerar, la identificación como miembros de la organización en la biografía de las redes sociales, se relaciona con el temor de las empresas a que se identifiquen las opiniones personales emitidas en las redes sociales personales como valores de la propia empresa. Finalmente, el debate alrededor del uso de las redes sociales personales sobre contenidos de la empresa para la cual trabajan se relaciona con la confidencialidad y la fidelidad para con la organización.

Es evidente que los dos últimos elementos están claramente relacionados con la identidad digital de la propia empresa. Se podría añadir un cuarto elemento muy característico de las empresas privadas y las marcas: se trata del patrocinio. ¿Qué ocurre cuando una empresa/marca patrocina o financia a una fundación, ONG, deportista, causa social?, en el momento que esto ocurre estos individuos o colectivos patrocinados pasan a ser actores de la identidad digital de la propia empresa o marca, además de ser muy influyentes en la reputación digital de las mismas.

Pero esta realidad va mucho más allá cuando se rompe la "regla" descrita hasta ahora en la que el principal actor de la identidad digital de una organización son los perfiles institucionales de la empresa u organización. Este hecho se puede analizar muy claramente en dos tipos de organizaciones, por un lado los partidos políticos y por otro las organizaciones deportivas. Solo cabe preguntarse si, por ejemplo, la identidad de Partido Republicano de los Estados Unidos de América se relaciona solo con los perfiles oficiales, por ejemplo de Twitter, @GOP @GOPespanol (cuenta en español), etc., o el perfil del candidato Donald Trump @realDonaldTrump también conforma la identidad del partido o incluso si la identidad del partido también incluye a anteriores presidentes como George Bush @GeorgeHWBush.

Analizando la tabla 1 se observa que en el caso de los partidos y candidatos de dos países, Estados Unidos de América y España, observamos que la identidad digital personal de los políticos es más relevante que la de los partidos que representan, de modo que es inevitable considerar difícil donde empieza y donde termina la identidad institucional de los partidos políticos y donde la de sus candidatos, ello complicado si los mismos han ocupado responsabilidades como cargos electos.

**Tabla 1: Seguidores de Twitter de partidos políticos y candidatos en Estados Unidos y España**

Partido	Perfil	Número de seguidores
	@GOP	796 K
Partido Republicano (USA)	@GOPespanol	3,3 K
	@realDonaldTrump	11,3 M
	@GeorgeHWBush	205 K
Partido Demócrata (USA)	@TheDemocrats	613 K
	@HillaryClinton	8,6 M
	@HillaryClinton_esp	50,1 K
	@billclinton	5,9 M
Partido Popular (España)	@PPopular	575 K
	@marianorajoy	1,2 M
PSOE (España)	@PSOE	426 K
	@sanchezcastejon	392 K
Podemos (España)	@ahorapodem	1,1 M
	@Pablo_Iglesias_	1,8 M
Ciudadanos (España)	@CiudadanosCS	350 K
	@Albert_Rivera	669 K
Esquerra Republicana de Catalunya (España)	@Esquerra_ERC	192 K
	@junqueras	232 K
Partit Demòcrata Català(España)	@Pdemocratacat	159 K
	@KRLS	145 K
PNV(España)	@eajpnv	17,1 K
	@iurkullu	14,6 K
EH – Bildu(España)	@ehbildu	44,9 K
	@ArnaldoOtegi	76,5 K

Fuente: elaboración propia (2016)

La misma realidad se puede manifestar en el caso de las entidades deportivas, a modo de ejemplo, ¿la identidad del FCBarcelona se configura únicamente a través de los perfiles oficiales de la institución o bien los perfiles sociales de los futbolistas profesionales o de los principales directivos también forman parte de la identidad digital del club deportivo?, analizando simplemente los perfiles institucionales en los diferentes idiomas y del perfil genérico se registran más de 35 millones de seguidores y llevando a cabo la misma operación con el mismo número de perfiles, nueve, pero en este caso de futbolistas del primer equipo, entrenador y presidente

el total de seguidores asciende a más de 68 millones de seguidores, de este modo es evidente que el impacto de Los perfiles sociales personales es mayor que los institucionales y ello conlleva considerar que es inevitable considerar que estos perfiles sociales personales no forman parte de la identidad digital de la institución (ver tabla 2).

**Tabla 2: Seguidores de Twitter de FCBarcelona y principales perfiles sociales personales**

Perfil	Número de seguidores
@FCBarcelona	18,4 M
@FCBarcelona_cat	5,3 M
@FCBarcelona_es	10,1 M
@FCBarcelona_br	389 K
@FCBarcelona_jp	178 K
@FCBarcelona_id	285 K
@FCBarcelona_ara	555 K
@FCBarcelona_fr	254 K
@FCBarcelona_tr	73,8 K
<b>TOTAL PERFILES INSTITUCIONALES</b>	<b>35,4 M</b>
@3gerardique	13,2 M
@andresiniesta8	13,3 M
@neymarjr	24,7 M
@LuisSuarez9	7,4 M
@LUISENRIQUE21	681 K
@jmbartomeu	230 K
@LucasDigne	319 K
@ArdaTuran	1,1 M
@ivanrakitic	547 K
@Mascherano	7 M
<b>TOTAL PERFILES PERSONALES</b>	<b>68,5 M</b>

Fuente: elaboración propia (2016)

En definitiva, ya se trate de empresas, partidos políticos o entidades deportivas, la identidad digital no se limita a la propia institución o empresa o marca.

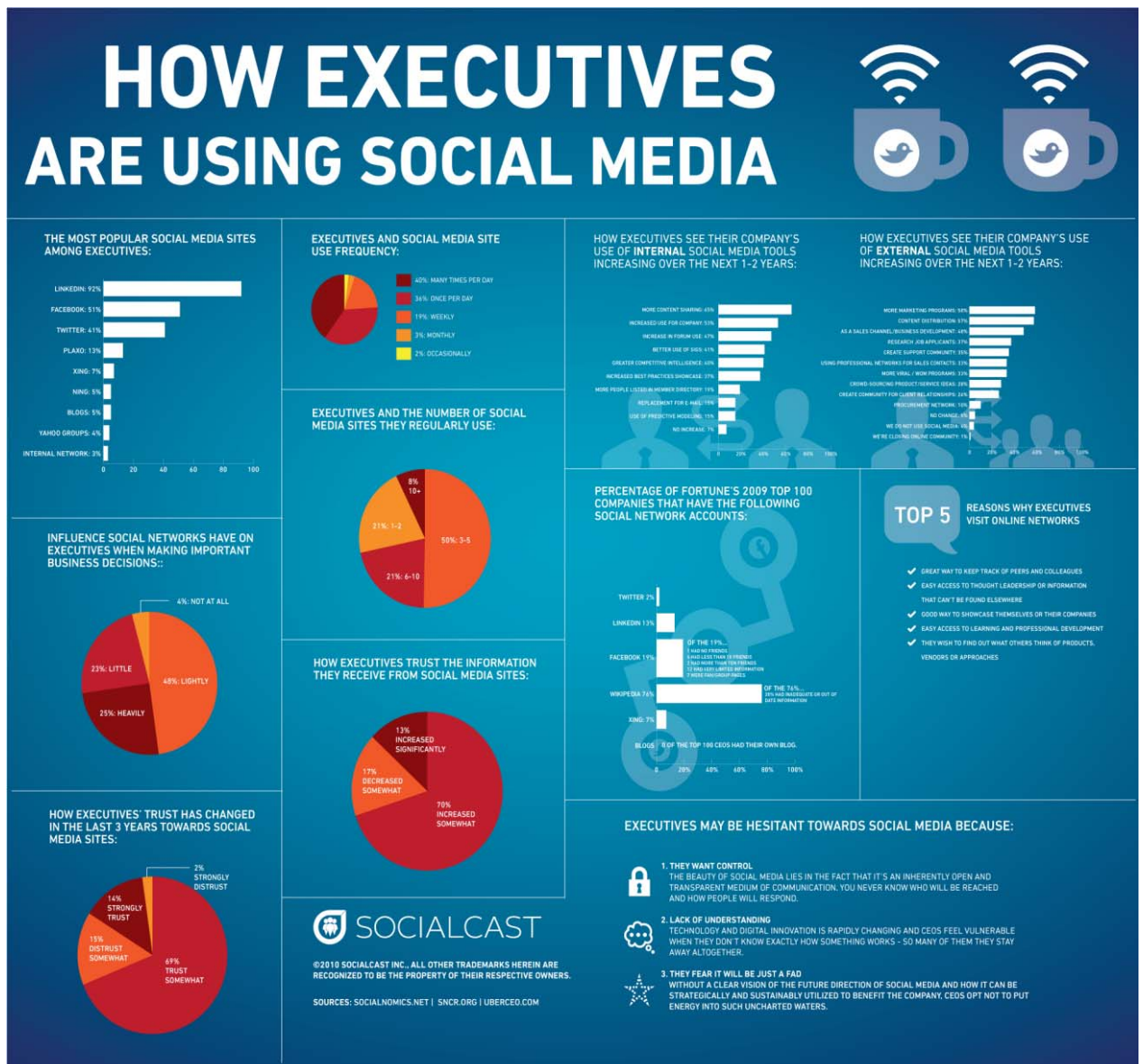
Considerar los perfiles sociales personales como parte de la identidad digital de la institución no es, a priori negativo, de hecho es reconocer una realidad en sí mismo. La consideración radica en observar cómo afecta o puede afectar la identidad digital de los empleados de la organización en la identidad colectiva de la institución. De hecho en repetidas ocasiones se han sucedido conflictos o situaciones comprometidas para la institución a raíz de comportamientos individuales, algunos ejemplos de ello Los podemos encontrar en el caso analizado anteriormente del FCBarcelona, desde usos de redes sociales por parte de Piqué que han sido consideradas polémicas<sup>1</sup> o el Despido de futbolistas por el uso años atrás de sus redes sociales personales<sup>2</sup> que

<sup>1</sup>[www.elperiodico.com/es/noticias/barca/barca-periodismo-redes-sociales-periscope-4952028](http://www.elperiodico.com/es/noticias/barca/barca-periodismo-redes-sociales-periscope-4952028)



han llevado a la posibilidad de analizar la necesidad de regular el uso personal de las redes sociales personales mientras se forma parte de la institución<sup>3</sup>.

Gráfico 1: Cómo los ejecutivos utilizan las redes sociales



Fuente: Consultoria Penn Olson (2014)<sup>4</sup>

En el plano político el uso personal de las redes sociales por parte de políticos también ha sido motivo de debate o incluso de responsabilidades políticas y judiciales<sup>5</sup>

El caso de las empresas comerciales difiere ligeramente de lo explicado hasta el momento, por un lado observamos el comportamiento de los directivos que, en general, consideran que el uso de las redes sociales tienen como riesgos principales la falta de control de los contenidos, la falta de comprensión de las ventajas del 2.0 y

<sup>2</sup> [www.sport.es/es/noticias/barca/barca-rescinde-contrato-sergi-guardiola-forma-fulminante-4782396](http://www.sport.es/es/noticias/barca/barca-rescinde-contrato-sergi-guardiola-forma-fulminante-4782396)

<sup>3</sup> [www.sport.es/es/noticias/barca/barca-rescinde-contrato-sergi-guardiola-forma-fulminante-4782396](http://www.sport.es/es/noticias/barca/barca-rescinde-contrato-sergi-guardiola-forma-fulminante-4782396)

<sup>4</sup> <http://blog.socialcast.com/wp-content/uploads/2010/10/socialcast-execs-10-07.png>

<sup>5</sup> <http://www.lavanguardia.com/politica/20150614/54432272479/guillermo-zapata-tuit.html>

la incertidumbre que genera el uso de estas herramientas. Pese a ello el uso de las redes sociales por parte de directivos de empresas privadas no responde a estos inconvenientes (ver gráfico 1) de modo que el 50% de los directivos de grandes empresas utiliza redes sociales personales y el 40% lo hace varias veces al día.

En cualquier caso el debate final sobre el uso de directivos o empleados y el uso de las redes sociales personales en relación a las organizaciones en la que trabajan parece que se centra en la pregunta siguiente: ¿Deben las empresas revisar los medios sociales de sus empleados?, la respuesta no es clara, puesto que por un lado existen defensores del control de las organizaciones de las redes sociales de sus empleados con el objetivo de proteger a las empresas, de modo que se considera que la dirección de una empresa tiene el derecho, incluso la responsabilidad, de controlar la manera en que los empleados usan las redes sociales en todo momento. Puesto que a los empleados insatisfechos les puede resultar sencillo criticar desde las redes sociales la empresa en la que trabajan y ello puede dañar la identidad digital o incluso su reputación digital. En este mismo sentido se considera que las empresas deben vigilar que no se publiquen en redes sociales contenidos confidenciales o trascendentales de la propia organización que pueden perjudicar su política.

En relación a argumentos en contra del control empresarial de las redes sociales personales se centra en el hecho que ello puede ir en contra de los derechos de libertad de expresión o incluso que las empresas pueden conocer informaciones personales y privadas que no necesariamente influyen en la empresa pero que pueden ser utilizadas por la misma.

En todo caso, más allá de argumentos favorables al control o al no control de las redes sociales personales cabe tener en cuenta dos consideraciones, la primera radica en que no todos los empleados son iguales en el marco de una organización, de modo que seguramente los directivos, o siguiendo los ejemplos anteriores, deportistas de élite o candidatos políticos y cargos electos tienen mayor responsabilidad que otros empleados o miembros de la organización. La segunda consideración radica en analizar las ventajas que conllevan que dichos individuos sean parte de la identidad digital de sus organizaciones, de modo que puede resultar más positivo recomendar a empleados y obligar, incluso por contrato, a directivos o altos representantes de las organizaciones cómo deben utilizar sus redes sociales personales cuando en sus datos se identifiquen como miembros de la organización o bien cuando hagan referencia a su empresa.

### ***b. Organizaciones públicas***

Las administraciones públicas han irrumpido de forma mayoritaria a las redes sociales durante la década actual. El comportamiento y la identidad de las mismas en las redes sociales se han impulsado de modos diferentes, diferenciando aquellas administraciones que han gestionado su presencia con una estrategia exclusivamente de comunicación y difusión de aquellas que además han añadido una estrategia de transparencia, participación y gobierno abierto. Algunas de ellas han creado guías de uso de las redes sociales y en cambio otras no han elaborado, al menos inicialmente, un manual de uso de las redes sociales.

Como ya se ha descrito anteriormente la identidad digital de las administraciones públicas no se diferencia en exceso de la identidad digital de las organizaciones privadas, de modo que inicialmente dicha identidad radicaba en los perfiles institucionales de las administraciones públicas. En los apartados siguientes se va a describir la evolución de la identidad digital de las administraciones públicas, qué otros actores conforman dicha identidad digital, el análisis de algunos casos que facilitaran y ejemplificaran este cambio de paradigma sobre la identidad digital de las administraciones públicas y, finalmente unas conclusiones sobre estas materias.

## La “nueva” identidad digital de las organizaciones públicas

En este apartado se analizarán los nuevos actores que, también, conforman la identidad digital de las administraciones públicas más allá de los perfiles institucionales. En primer lugar la relación entre la identidad de aquellos políticos que ocupan puestos de dirección en las administraciones públicas. En segundo lugar el papel de los directivos públicos que habitualmente responden a un nombramiento por parte de los dirigentes políticos y finalmente el rol que tienen los empleados públicos en la construcción de la identidad digital de la organización en la que trabajan.

### El papel de los cargos políticos en la construcción de la identidad digital de las administraciones públicas

Los cargos políticos que forman parte de la administración son, como regla general, aquellas personas que forman parte del Gobierno, en el ordenamiento jurídico español tanto los presidentes del estado y autonómicos, como los ministros y consejeros autonómicos y finalmente los alcaldes tienen la consideración de jefes de sus administraciones, asumiendo un doble rol: político y administrativo.

Es en este ámbito y en relación a su identidad digital la principal consideración radica en el hecho que los cargos políticos tienen una doble actuación, por un lado aquella que se relaciona con sus responsabilidades en relación al partido político al cual pertenecen y aquella que se relaciona con sus responsabilidades en relación a la administración pública y la posición pública que ocupan.

Esta realidad conlleva una enorme dificultad de modo que puede llegar a ser difícil o incluso imposible diferenciar entre que parte de su identidad digital corresponde a su actividad de partido y cual corresponde a su actividad como cargo público.

Esta enorme dificultad no debe provocar que se obvie su protagonismo en la construcción de la identidad digital de la administración pública que lideran.

Cabe destacar que los políticos tienen una notoriedad pública mucho mayor que la que tienen otros colectivos que se analizarán a continuación, como son los directivos públicos y los empleados públicos.

### El papel de la dirección pública en la construcción de la identidad digital de las administraciones públicas

El rol de los directivos públicos en la construcción de la identidad digital de las administraciones públicas es menor que sus superiores inmediatos descritos en el apartado anterior, pese a ello son el nivel de los descritos que combinan tanto el reconocimiento por parte de la ciudadanía, o al menos la posibilidad de ser reconocidos a través de portales de transparencia, apariciones públicas en medios de comunicación, etc., como el hecho de ser un colectivo muy numeroso.

Los dos elementos característicos descritos dificultan el control o el seguimiento por parte de la administración de la que forman parte, pese a ello el impacto de sus actuaciones en Twitter en relación a la identidad digital de las administraciones, por su volumen, puede ser comparable a la que tienen los políticos

## **El papel de los empleados públicos en la construcción de la identidad digital de las administraciones públicas**

Los empleados públicos son, sin lugar a dudas, el colectivo más numeroso en relación a los políticos y los directivos públicos. Aunque ello no significa que sea el colectivo que participe más de la identidad digital de las administraciones públicas. El impacto de este colectivo es infinitamente inferior a los descritos en los apartados anteriores, aunque ciertamente hay servicios públicos en los que los empleados tienen determinada notoriedad pública y seguramente pueden tener una consideración similar al colectivo del apartado anterior, de este modo, por ejemplo cuerpos de seguridad, responsables de centros hospitalarios, cuerpos diplomáticos o empleados de medios de comunicación públicos, entre otros, deberían tener una consideración especial, como la regulación que RTVE llevo a cabo para los periodistas de los medios de comunicación públicos<sup>6</sup>.

### **Casos**

En este apartado se analizan diferentes casos de identidad digital de administraciones e instituciones públicas en redes sociales desde la visión de esta ponencia en el que se considera la misma desde un sentido amplio. Los casos son diversos en relación al ámbito territorial y tipología de organización pública, así pues se analiza el ámbito estatal a partir de la identidad digital del Gobierno de España, el ámbito autonómico a partir del análisis de la identidad digital de la administración de la Generalitat de Catalunya y, finalmente, la identidad digital de una unidad de la Universitat de Barcelona, en concreto la identidad digital del Área de Ciencia Política, adscrita a la Facultad de Derecho.

#### **La identidad digital del Gobierno de España**

La presencia del Gobierno de España en las redes sociales está conformada por un total de un perfil en Twitter de la Presidencia (@desdelamoncloa) y otros doce perfiles de Twitter. Asimismo un total de siete miembros del Gobierno de España disponen de perfiles personales en Twitter, incluyendo al presidente del Gobierno y a la Vicepresidenta.

En este sentido, a modo de ejemplo, podemos observar que el perfil institucional de la presidencia y de la vicepresidencia (@desdelamoncloa) tiene un total de 500 K de seguidores y los perfiles sociales personales del presidente (@marianorajoy) y de la vicepresidenta (@sorayapp) tienen 1,2 M y 270 K seguidores, respectivamente. Del mismo modo el Ministerio del Interior (@interiorgob) tiene 317 K seguidores y su ministro, Jorge Fernández Díaz (@JorgeFdezDiaz) tiene poco más de tres mil seguidores.

En este caso la identidad digital de los perfiles personales de los miembros del Gobierno de España tiene poca repercusión en relación a los institucionales, a excepción del perfil del presidente del Gobierno. Aunque cabe tener en cuenta que si en lugar de medir el impacto en términos de identidad digital se hiciera en términos de reputación digital los resultados serían muy diferentes.

#### **La identidad digital de la Generalitat de Catalunya**

La Generalitat de Catalunya es una de las administraciones públicas del estado español con una presencia en las redes sociales más amplia y más profesionalizada, puesto que desde 2010 la gestión de las redes sociales institucionales se lleva a cabo bajo la supervisión de la Dirección General de Atención Ciudadana y con las

---

<sup>6</sup>[http://www.eldiario.es/sociedad/TVE-periodistas-difundir-Twitter-publicadas\\_o\\_370963280.html](http://www.eldiario.es/sociedad/TVE-periodistas-difundir-Twitter-publicadas_o_370963280.html)

instrucciones de la Guía de redes sociales, que se elaboró en 2010 y ha sido actualizada en siete ocasiones, siendo la última versión en 2015.

La Generalitat de Catalunya, como ya se ha indicado, dispone de una presencia muy importante en las redes sociales, de modo que actualmente la institución dispone de más de 300 perfiles en diferentes redes sociales, mayoritariamente en Twitter, Facebook y Youtube y en menor volumen en Flickr, Slidshare, Blogs, Instagram y Periscope<sup>7</sup>.

Como se ha comentado anteriormente la identidad digital de la Generalitat de Catalunya se centraba hasta hace poco en estos perfiles institucionales, pese a ello la propia institución es una de las administraciones públicas pioneras en considerar el comportamiento y los usos personales de las redes sociales de los empleados públicos, lo hace del modo siguiente:

### Consejos y recomendaciones de uso para el personal de la Generalitat

Las redes sociales ofrecen un número ilimitado de posibilidades de las que las personas que trabajan a la Generalitat pueden disfrutar de manera responsable. Incluso cuando interaccionen desde sus perfiles personales en las redes sociales, como son miembros de la institución, deberían poder tener en cuenta una serie de recomendaciones para garantizar un buen uso.

Las opiniones que se emitan en cualquier perfil social son de ámbito personal y en ningún caso extrapolables a la organización. El empleado o empleada tiene derecho a expresar libremente sus opiniones o puntos de vista sobre cualquier tema que crea oportuno.

Para evitar posibles conflictos con el servicio que se ofrece, se recomiendan una serie de acciones:

- *Cualquier trabajador de la Generalitat, con presencia en las redes sociales, puede expresar esta condición libremente. En este caso se recomienda especificar que los comentarios, puntos de vista y opiniones expresados en el perfil social son meramente personales.*
- *Debe usarse el correo electrónico no corporativo para registrar cuentas personales en cualquier página externa a la Generalitat, ya que esta información puede ser mal interpretada o utilizada para fines no deseados. Esta recomendación se entiende referida explícitamente a Twitter y a Facebook.*
- *Debería evitarse participar en acciones o movimientos que puedan suscitar una degeneración de la reputación de la Generalitat y los servicios que ofrece.*
- *Se recomienda actuar de forma transparente y respetando la legislación. Para aquellas actuaciones personales vinculadas con el ámbito profesional, hay que recordar que la normativa lingüística recalca la responsabilidad del funcionariado en la normalización lingüística del catalán en todos sus ámbitos de actuación.*
- *No se deberían publicar comentarios despectivos ni ofensivos en internet.*
- *Si se usan las redes sociales durante la jornada laboral, debe hacerse un buen uso y siempre orientado a conseguir una mejora del servicio que se ofrece.*

Conviene recordar que cualquier actividad en la Red queda registrada indefinidamente y es accesible para todos los usuarios. Estas recomendaciones van dirigidas principalmente a empleados públicos. Para la realización de este documento se ha analizado la presencia en las redes sociales de los directivos públicos de la administración de la Generalitat de Catalunya, concretamente los rangos de secretarios/as ge-

---

<sup>7</sup><http://serveisdigitals.gencat.cat/ca/serveis/xarxes-i-missatge-ia-instantania/xarxes-socials/directori/>

nerales y direcciones generales, puesto que estos puestos son de designación política en el marco de la administración de la Generalitat. La encuesta fue enviada a toda la población de directivos de la Generalitat de Catalunya por correo electrónico y su formato era digital para facilitar la respuesta de la misma.

Se obtuvieron un total de 315 respuestas, esto es un 45% de respuestas del total de la población, de los cuales el 64% son hombres y el 36% mujeres, con una edad media de 53 años y una media de 20 meses ocupando el cargo directivo actual. El 18% ocupa el puesto de secretario/a general o asimilado y el resto una dirección general.

- En relación al uso de las redes sociales el 69% utiliza Twitter, de los que el 91% ya tenía el perfil social creado antes de ocupar el cargo actual y el 68% utiliza Facebook, de los que el 87% ya tenía el perfil creado con anterioridad.
- En relación a la frecuencia de uso en el caso de Twitter se distribuye de modo que el 36,5% lo utiliza diariamente, el 42,2% semanalmente, 3,5% esporádicamente y el 17,8% nunca. Los resultados en el caso de Facebook son los siguientes: el 28,2% lo utiliza diariamente, el 50% semanalmente, 14,4% esporádicamente y el 7,4% nunca.

La encuesta incluía cuatro preguntas sobre la gestión de las redes sociales. En primer lugar se preguntaba si las redes sociales personales las gestionaban los cargos públicos directamente o bien por parte de la institución, el 88,5% de los encuestados que utilizan redes sociales personales gestionan sus propias redes de forma exclusiva, el 7,4% comparten la gestión con la institución y únicamente en el 4,1% de los casos la redes sociales "personales" las gestiona exclusivamente la propia administración de la Generalitat de Catalunya.

En segundo lugar se interpelaba a los encuestados sobre si en su biografía o descripción en las redes sociales habían incluido su ocupación pública en la administración de la Generalitat, hecho que se respondía afirmativamente en el 62,3% de los casos.

Las dos últimas preguntas hacían referencia al rol que debía asumir la propia administración en relación a las redes sociales personales de los directivos públicos. El 57,4% de los encuestados considera que la administración de la Generalitat de Catalunya debería facilitar recomendaciones sobre el uso de sus redes sociales personales, el 44,3% además de las recomendaciones considera que sería necesaria la existencia de un código de conducta que regulara dicha presencia personal en las redes sociales y únicamente e, 6,6% consideran que no es necesaria la existencia de ninguna de las dos herramientas.

Finalmente se preguntaba sobre si la Generalitat de Catalunya, a través de la Escola de Administración Pública de Catalunya debía formar a los directivos públicos en relación al uso de las redes sociales personales, respondiendo afirmativamente el 86,9% de los encuestados.

Las conclusiones de la encuesta ponen de manifiesto que el volumen de directivos públicos que utilizan redes sociales es muy elevado, que su uso es frecuente y de forma casi absoluta gestionan sus perfiles directamente sin la colaboración de su organización. Los directivos de la Generalitat participan de forma mayoritaria en la identidad digital y ello se pone de manifiesto en el hecho que mayoritariamente mencionan en su descripción la adscripción a la organización. Cabe destacar el hecho que más del 90% de los encuestados considera tanto que la organización debe intervenir en sus comportamientos en las redes sociales personales y en formarlos para ello. Estos dos últimos elementos son un reconocimiento por parte de los directivos públicos de la Gene-

ralitat que sus redes sociales personales son suyas pero también forman parte de la identidad digital de la Generalitat de Catalunya.

### **La identidad digital del Área de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona**

El perfil de Twitter del Área Ciencia Política de la Universitat de Barcelona (@CPoliticaUB) se creó durante el primer trimestre de 2015. Es un perfil único que se gestiona desde la propia área académica y tiene como objetivo la difusión e información de contenidos para alumnos, profesores y personas interesadas en la ciencia política y los estudios relacionados.

Actualmente el perfil tiene un total de 943 seguidores. En relación a la identidad digital de este perfil social cabe tener en cuenta que 18 profesores utilizan la misma red social, aunque solamente 3 de ellos citan en su biografía el perfil de Twitter de su área y otros 8 profesores mencionan su adscripción al Área.

De modo que se puede considerar que el impacto del profesorado en relación a la identidad digital corporativa es muy bajo, puesto que la ciudadanía no identifica fácilmente la relación entre los perfiles sociales personales como parte del perfil social institucional.

## **Algunas conclusiones**

Las siguientes conclusiones se plantean como unas reflexiones que las administraciones públicas deberían afrontar en los próximos tiempos en relación a su identidad digital, de modo que la misma pueda ser controlada.

La primera conclusión radica en el hecho que, como se ha visto en la mayoría de los casos la identidad digital de las administraciones públicas no corresponde únicamente a los perfiles sociales institucionales. En este sentido es necesario que la administración pública lleve a cabo un análisis de qué perfiles sociales personales forman parte de la construcción de su identidad digital institucional.


Una segunda conclusión sería analizar cómo otros actores que no son la propia influyen en dicha identidad digital, ello facilitará detectar los comportamientos que mejoran o empeoran la identidad digital corporativa. Para ello será imprescindible que la institución sea capaz de trasladar a los otros actores un conjunto de principios y valores, una cultura corporativa para que estos actores lo utilicen en sus redes sociales personales.

En relación al rol de los actores en la construcción de la identidad digital de la institución se debe considerar el por qué dichos actores son una pieza clave para construir la identidad digital institucional, es una acción en positivo, no de seguimiento – control sino de cocreación de identidad digital corporativa.

En general, pues, se debe ayudar a los empleados públicos y directivos públicos cómo se debe actuar en los medios sociales cuando se entra en contacto con la institución o se habla de la misma.

Es necesaria la regulación de la participación de los empleados y directivos públicos cuando se refieran a la administración pública en la que prestan servicios, esta regulación deberá ser a modo de recomendaciones y/o propuestas para empleados públicos y más incisivos cuanto más responsabilidad y capacidad de influir en la identidad digital de la institución se tenga.

Además de las recomendaciones de uso que se han visto anteriormente en el caso de la Generalitat de Catalunya se pueden incluir algunas otras como las siguientes:

- Las redes sociales deben utilizarse con sentido común, su uso no debe interferir en el desarrollo del trabajo diario.
- Hay que evitar realizar comentarios y publicaciones sobre temas confidenciales
- Respetar los derechos de autoría de aquello que se publica
- Mantener el mismo grado de educación que en otros canales, como el presencial
- Evitar el uso de imágenes y logotipos corporativos que pueden confundir a los seguidores del perfil llevando a pensar que se trata de un perfil institucional. 



## Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Jesús Palomar Baget es politólogo y gestor público. Doctorando de Ciencia Política en la Universitat de Barcelona. Responsable de Proyectos de Comunicación, Difusión y Redes Sociales en la Área de Tecnologías y Gestión del Conocimiento en la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Profesor asociado de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Experto en gestión del conocimiento, comunicación institucional y cloud computing. <https://es.linkedin.com/in/jesuspalomarbaget>

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

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

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

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

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

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



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515