

Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Volumen 47, Núm. 2. julio-diciembre 2017

Indexada en PKP

ISSN versión impresa 0120-3754 | ISSN versión digital 2500-5227



Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

La Facultad de Investigaciones de la ESAP invita
a investigadores académicos a presentar artículos
sobre administración pública.

Para mayor información visite
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a>

**CONVOCATORIA ABIERTA
PERMANENTE**





Escuela Superior de
Administración Pública

Claudia Marcela Franco Domínguez

Directora Nacional (E) ESAP

Claudia Inés Ramírez Méndez

Subdirectora Académica

Alexander Cruz Martínez

Subdirector de Proyección Institucional (E)

Oswaldo Bernal Sánchez

Subdirector de Alto Gobierno (E)

Claudia Marcela Franco Domínguez

Subdirectora Administrativa y Financiera

Alexander Cruz Martínez

Secretario General (E)

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Pregrado

Claudia Marisol Moreno Ojeda

Decana Facultad de Investigaciones

Claudia Marisol Moreno Ojeda

Decana Facultad de Posgrado (E)

Facultad de Investigaciones

Calle 44 N.º 53-37 CAN, Bogotá, D. C.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

PBX: 220 27 90, exts. 7230 7232

administracion_desarrollo@esap.gov.co

www.esap.edu.co

ISSN versión impresa 0120-3754

ISSN versión digital 2500-5227

A&D es una revista académica que se edita desde el año 1962 bajo el auspicio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en la ciudad de Bogotá, D. C. (Colombia).

Tiene una periodicidad semestral y se ocupa principalmente de la publicación de artículos de investigación, revisión y reflexión en el área de la administración pública (AP). Está abierta a todos los investigadores y estudiosos de la AP en el mundo y recibe artículos escritos originalmente en español, inglés, francés y portugués.

Para mayor información visite
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a>



Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Volumen 47, Núm. 2. julio-diciembre 2017

Editor científico

José Francisco Puello Socarrás

Bogotá, Colombia

josepuel@esap.edu.co

Comité editorial

Jairo E. Rincón Pachón

Escuela Superior de Administración

Pública, Colombia

Sergio Alberto Chica

Escuela Superior de Administración

Pública, Colombia

José Manuel Ruano

Universidad Complutense de Madrid,

España

Javier de León Ledesma

Universidad de las Palmas

de Gran Canaria, España

Miguel Borja

Escuela Superior de Administración

Pública, Colombia

Frank Robinson

Safford Northwestern University,

EE.UU.

Jane Rausch

University of Massachusetts

Amherst, EE.UU.

Bianor Scelza Cavalcanti

Fundación Getulio Vargas, Brasil

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas

Universidad del Valle, Colombia

Daniel Alberto Campione

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Guilherme Dornelas Camara

Escola de Administração Universidade

Federal Rio Grande do Sul, Brasil

Comité científico

Eduardo Araya

Universidad de Chile, Chile

Pedro Medellín

Instituto Ortega & Gasset, España

Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España

Sergio Moreno Gil

Universidad de las Palmas

de Gran Canaria, España

Manuel Francisco Suárez Barraza

Instituto Tecnológico de

Monterrey, México

Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma,

México

María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma

Metropolitana, México

Maria Ceci Misoczky Araujo

Escola de Administração

Universidade Federal Rio Grande

do Sul, Brasil

Ricardo A. Gutiérrez

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional

del Gral. San Martín, Argentina

Coordinadora editorial

Mabel Paola López Jerez

Bogotá, Colombia

mabelope@esap.edu.co

Asistente editorial

Ailed Marcela Fajardo Chaves

Bogotá, Colombia

ailefaja@esap.edu.co

Corrector de estilo

Andrés Felipe Urrego Salas

Bogotá, Colombia

andres.urrego@esap.edu.co

Diseño editorial y diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano

Bogotá, Colombia

juandura@esap.edu.co

Traducciones

Cafam

Canje y suscripciones:

Por su naturaleza académica, la revista *Administración & Desarrollo* no tiene costo, sin embargo, las personas naturales o las instituciones interesadas en recibir los ejemplares semestralmente pueden solicitar, vía correo electrónico, una "suscripción por donación". En cualquier caso, el suscriptor deberá asumir el costo del envío.

Para más informes escriba a administracion_desarrollo@esap.gov.co

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno a la ESAP.

© Escuela Superior de Administración Pública

Bogotá D. C., diciembre 2017

Impreso en Colombia



SUMARIO

- 6 **Editorial**
Administración y desarrollo en los retos del posconflicto colombiano
Claudia Marisol Moreno Ojeda
- REFLEXIÓN**
- 10 **La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica**
Juan David Huertas Ramos
- 24 **Development planning: from the concepts to the technique**
Juan David Huertas Ramos
- 36 **Transformaciones del Estado y cambios en la administración pública. Tendencias teóricas de la administración pública**
Luz Stella Parrado
- 52 **Teorías sobre los sistemas complejos**
Yezid Soler B.
- REVISIÓN**
- 70 **Desigualdades recaudatorias municipales en Colombia: estudio de caso de Cundinamarca**
María Mayerly Oliva Pedreros Pinzón
- 92 **Las competencias laborales en el sector público: un análisis desde las escuelas de las competencias laborales**
Fernando Adolfo Fierro Celis
- INVESTIGACIÓN**
- 110 **Bosquejo de una propuesta de presupuesto participativo para los municipios de Colombia**
Gineth Paola Sáenz Pinzón
- 136 **Cultura organizacional y gestión pública de los servicios de salud en Colombia**
Leisa María Borja García
- 160 **Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo**
Laila Katrina del Pilar Rojas Santana y Fabián Castellanos

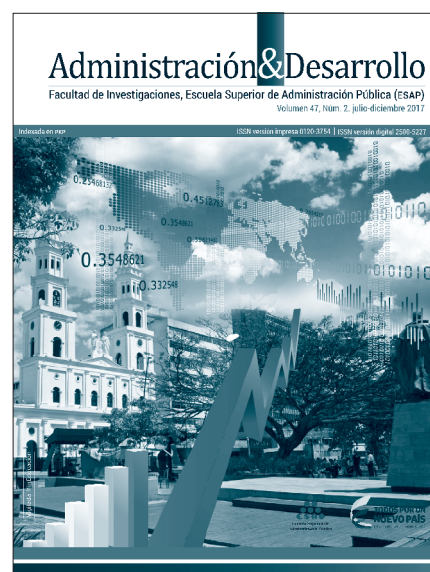
ESTUDIO DE CASO

- 172 **Análisis de la desaparición de empresas regionales durante el periodo 1980-2000: siete casos empresariales de Ibagué**
Mario Enrique Uribe Macías
- 184 **Elementos para la estrategia de *marketing* digital en empresas agroindustriales en el departamento del Cauca**
Adriana Diago O. y Melissa Martínez T.
- 194 **Administración de riesgos y motivación laboral de los servidores públicos en entidades públicas en Medellín**
Edilia de Jesús Morales Osorio, María Victoria Morales Quimbiurco y Sergio Alberto Correa Barrera



Portada

Parque Santander, Bucaramanga, declarada según el Banco Mundial en su estudio de *Ciudades competitivas para estudios y crecimientos* como la ciudad más próspera de América Latina.



EDITORIAL

Por Claudia Marisol Moreno-Ojeda
Decana Facultad de Investigaciones

ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO en los retos del posconflicto colombiano

La dupla *administración y desarrollo* le sugiere al lector la oportunidad de pensar en una relación interdependiente entre la acción de la administración y sus efectos en el desarrollo de una sociedad. Presenciamos un periodo privilegiado en la historia de Colombia, en el que esta relación conceptual enfrenta retos determinantes relacionados con la implementación de los acuerdos de paz conseguidos con la guerrilla más antigua de América Latina, así como con la construcción de la paz, entendida como un proceso de reconciliación y de avance en las oportunidades de desarrollo y bienestar para todos.

Precisamente en ese contexto, la administración pública colombiana tiene desafíos sin precedentes. El proceso de paz implicó el reconocimiento de vacíos en el Estado colombiano, entendidos prioritariamente como escasas capacidades institucionales para gestionar el desarrollo, que han conducido a brechas sociales y económicas en las que amplios territorios —principalmente rurales y dispersos— han estado condenados a la marginalidad, la economía ilícita, la violencia y la guerra sostenida (DNP, 2016).

El contexto de transición que se vive en el país requiere que el Estado colombiano fortalezca sus capacidades para la gestión del desarrollo local y para garantizar la implementación de los acuerdos para la paz, en especial en materia de desarrollo rural con enfoque territorial, de acceso y prevalencia de la justicia y de participación y reincorporación de los actores armados en la vida social, económica y productiva.

Varias investigaciones sobre el contexto actual colombiano han señalado la necesidad de reconstruir el papel de la administración pública como determinante en la consecución de resultados positivos en la construcción de paz.

La *cohesión social* surge entonces como un concepto clave en situaciones de transición histórica (CEPAL, 2007) caracterizadas por la corrosión de la gobernabilidad y de la legitimidad de los Gobiernos, el incremento de las brechas sociales, la individualización y el desmantelamiento de lo público. Esos factores son precisamente los que explican en gran parte el conflicto armado en Colombia, por lo tanto, se requiere romper ese circuito para generar una dinámica sinérgica entre Estado, sociedad y mercado que permita que el logro de la paz sea estable y duradero.

A fin de propiciar la cohesión y, por tanto, la paz, el papel de la administración pública y el *buen gobierno* son fundamentales. Es indispensable fortalecer la capacidad del sector público para la consecución e implementación de lo acordado en la Habana, así como para la disminución de las inequidades sociales, la intensificación de la participación ciudadana, el desarrollo sostenible y el crecimiento económico (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2002).

En consonancia con lo anterior, el marco de referencia que orienta las políticas y los programas de los distintos niveles del gobierno hacia el logro de los propósitos de paz y los relacionados con el conflicto ha priorizado las intervenciones públicas sectoriales que contribuyan a la paz y el posconflicto, así como los instrumentos de financiamiento de dichas acciones y los mecanismos de seguimiento, transparencia y control social (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016).

Tenemos el reto de aportar en la generación de un conocimiento que coadyuve a encontrar soluciones a las problemáticas del país para conseguir la paz sostenible. En esta vía se considera el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que busca “fortalecer una cultura basada en la generación, apropiación y divulgación del conocimiento y la investigación

científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanentes” (Ley 1286, 2009). De este modo, requerimos marcos de investigación que generen valor agregado y que aporten en calidad y pertinencia a la coyuntura nacional y territorial.

La Facultad de Investigaciones ha propuesto como líneas temáticas estratégicas el desarrollo institucional y la gobernanza para el posconflicto, así como la prospectiva en la administración pública. Estas buscan orientar investigaciones que incrementen el impacto tanto en la producción académica misma como, a mediano y largo plazo, en la contribución al desarrollo de políticas públicas pertinentes y oportunas para la implementación de lo acordado en la Habana.

Concretamente, se trata de abordar temáticamente los retos que el acuerdo de paz le propone al país, con miras a abordar sus dimensiones desde la administración pública. El primero de esos retos se refiere a la justicia y la reconciliación, entendidos como dos ejes fundamentales para la sostenibilidad de la paz. Así, emergen desafíos para el Estado colombiano en materia de desarrollo de la jurisdicción especial para la paz, reconocimiento y reparación de las víctimas, la satisfacción de sus derechos, el esclarecimiento de la verdad y las garantías de protección, seguridad y no repetición.

El segundo reto tiene que ver con la apertura democrática, la reincorporación y la participación política, que se definen en torno a la importancia de consolidar un modelo democrático y político transparente, legitimado en la confianza y credibilidad, lo cual constituye un factor para la materialización de una paz perdurable.

El tercer reto es la reforma rural integral, que es estructural para el país por su relación ampliamente analizada con los orígenes del conflicto armado (PNUD, 2011, CNMH, 2015). Hay que prestar atención especial a los temas de acceso y formalización de la propiedad rural, el desarrollo rural y la posibilidad de planeación y ordenamiento territorial de territorios dispersos —como los PDET—. Estos temas sugieren un abordaje particular de materias que hacen parte de la trayectoria investigativa de la Escuela Superior de Administración Pública.

En consecuencia, la Facultad de Investigaciones se interesa por temas como la evolución de la tenencia y la propiedad de la tierra; las zonas de economía campesina; los procesos de asociatividad y cooperativismo; el desarrollo agropecuario y agroindustrial;

los modelos de nueva ruralidad; los modelos innovadores de distribución y acceso a la propiedad rural; la actualización catastral rural; los planes de desarrollo con enfoque territorial y sus impactos de mediano y largo plazo en la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo rural, y la sostenibilidad ambiental, entre otros.

De otra parte, dado que uno de los reconocimientos internacionales más notables sobre procesos de innovación y resultados de inclusión del acuerdo de paz en Colombia es el desarrollo de un enfoque de género para su implementación, consideramos relevante enunciar este componente como un cuarto elemento que debe priorizarse en las investigaciones en la ESAP.

Las mujeres organizadas de este país lograron visibilizar la afectación diferenciada que han tenido en el conflicto armado, especialmente aquellas que fueron víctimas directas de la confrontación y que proceden de zonas rurales (ONU, 2016). Por tal motivo, se considera determinante hacer un seguimiento a esta perspectiva.

En efecto, para la Facultad de Investigaciones son primordiales las investigaciones que puedan contribuir desde la academia a la aplicación de medidas que fomenten el empoderamiento de las mujeres y la inclusión de poblaciones vulnerables para avanzar hacia una sociedad más equitativa en el marco de los acuerdos de paz y del desarrollo a mediano plazo en Colombia.

En lo correspondiente a la gobernanza en el posconflicto, este es un espacio en el que podrán abordarse aquellos modelos enfocados en la materialización de Estados legitimados en torno a la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la idoneidad de la alta dirección pública, el control ciudadano y la calidad y oportunidad de los servicios prestados.

También es importante analizar los procesos inherentes al impacto que tendrá el uso de las nuevas tecnologías de la información (redes, *Big Data*, Internet, etc.) en el accionar de la administración pública en los ámbitos nacional, regional y local, así como su influencia en el logro de los propósitos y proyectos de mediano y largo plazo de los diferentes entes institucionales y territoriales que sean objeto de estudio.

Finalmente, se busca apoyar integralmente el desarrollo y el impacto de las redes de conocimiento generadas a partir de la academia y la institucionalidad pública sobre la gestión, la modernización y el segui-

miento del sector público tanto en el ámbito nacional como en el regional y el local. Esto con la idea de que es necesario buscar, cuantificar y cualificar la relación existente entre investigación y academia con el desempeño de los diferentes modelos e instancias de administración pública desarrollados en el país.

En este contexto de prioridades para Colombia, vemos la posibilidad de aportar en términos de política pública a las soluciones de los problemas del Estado y la sociedad contemporánea desde las investigaciones que tienen lugar en la ESAP. Lo anterior comprendiendo la investigación como el “procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que permite descubrir nuevos hechos o datos, relaciones o leyes” (Ander-Egg, 1972, p. 28).

No obstante, el esfuerzo académico es infértil si no se complementa con procesos de divulgación y socialización del conocimiento en redes científicas. Esta revista es un espacio propicio para el fortalecimiento de campos investigativos de la administración pública, en la que esperamos poder recoger y aportar a las temáticas que exige el contexto colombiano.

El presente volumen de Administración y Desarrollo convoca a autores nacionales y extranjeros en torno a la discusión de temas de interés en la administración pública como la gestión pública y la planeación del desarrollo, la cultura organizacional y la motivación laboral de los servidores públicos, el marketing digital, las competencias laborales en el sector público, el recaudo municipal, las teorías sobre sistemas complejos y el presupuesto participativo, entre otros.

En este sentido, Juan David Huertas Ramos hace un recorrido histórico por los conceptos de planeación y desarrollo en el artículo *La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica*. Tras un ejercicio deductivo, el autor concluye que a partir del consenso sobre la significación de estos términos se podrá garantizar la institucionalidad del Estado para lograr la su accionar efectivo.

Por su parte, Luz Stella Parrado en el texto *Transformaciones del Estado y cambios en la administración pública*, luego de hacer un recorrido histórico por la configuración estatal y su relación con la administración pública, pretende establecer y analizar la relación entre las transformaciones del Estado moderno, la administración pública y la imagen que han socializado algunos autores sobre esas transformaciones desde posiciones teóricas, doctrinales e ideológicas.

María Mayerly Oliva, autora del artículo *Desigualdades recaudatorias municipales en Colombia: estudio de caso de Cundinamarca*, hace un análisis de los ingresos tributarios de los municipios colombianos a la luz del proceso de descentralización que se ha venido llevando a cabo en el país durante las tres últimas décadas.

La preocupación por el tema presupuestal en los municipios también se manifiesta en el artículo *Bosquejo de una propuesta de presupuesto participativo para los municipios de Colombia* de Gineth Paola Sáenz, en el que se estudian las posibilidades de implementar presupuestos participativos en municipios colombianos a partir de un análisis de casos en Colombia y Brasil.

Según la autora, el presupuesto participativo permite que la ciudadanía intervenga en la definición de prioridades en el uso de los recursos públicos y es el instrumento de gestión local que garantiza mayor efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los mismos. Así mismo, otra apuesta por el análisis comparado es la de Laila Katrina del Pilar Rojas y Fabián Castellanos para los casos chileno y colombiano respecto a la descentralización administrativa y sus desafíos para el desarrollo territorial de ambos países.

Otro estudio de caso lo presenta Leisa María Borja en su texto *Cultura organizacional y gestión pública de los servicios de salud en Colombia*. La autora relaciona los elementos teóricos de los modelos administrativos que estudian la cultura organizacional incorporada a los servicios de salud, lo anterior con base en un estudio a la estructura, los procesos, la operación y los resultados del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la atención en salud de las empresas sociales de primer nivel del departamento del Huila.

De otro lado, Fernando Adolfo Fierro aborda las competencias laborales en el sector público e identifica las corrientes analíticas e investigativas respecto al tema para analizar el modo en que las mismas se aplican en la legislación pública colombiana.

En la misma línea del ámbito laboral en el sector público María Victoria Morales Quimbiurco, Edilia de Jesús Morales Osorio y Sergio Alberto Correa Barrera, en su texto *Administración de riesgos y motivación laboral de los servidores públicos en entidades públicas en Medellín*, se apoyan en las teorías de la motivación laboral para determinar una posible relación con la gestión de riesgos que se realiza en las entidades públicas de la ciudad de Medellín. Los autores ratificaron

que hay una buena relación entre la motivación laboral y la gestión de riesgos.

También se presenta el texto de Mario Enrique Uribe, *Análisis de la desaparición de empresas regionales durante el periodo 1980-2000*, en el cual toma siete casos empresariales de la ciudad de Ibagué. Se identifica la desaparición de empresas del sector industrial en la capital del Tolima, de lo que resulta una serie de variables relacionadas con el empresario, el entorno, algunas variables económicas, el mercado, el apoyo político y gubernamental.

A su vez, en esta línea referida a temas empresariales, Adriana Diago y Melissa Martínez identifican una estrategia de *marketing* digital para las empresas agroindustriales en el departamento del Cauca con el fin de mejorar el desempeño y la efectividad de sus actividades, así como de identificar las herramientas online apropiadas para este tipo de empresa que permitan dar visibilidad y generar un vínculo entre la marca y los consumidores.

Finalmente, también encontramos aportes epistemológicos que pueden ser aplicados a la formulación y ejecución de políticas públicas desde la teoría de los sistemas complejos, tal como lo propone Yezid Soler, quien presenta su postura personal sobre el tema en su artículo *Teorías de sistema complejos*. Este texto nos muestra desde una perspectiva interdisciplinar diversos aportes que pueden contribuir a la solución de problemas como los abordados en este volumen de la revista.

Con la publicación de estos artículos, la Facultad de Investigaciones de la ESAP espera contribuir a la formación de una cultura investigativa en torno a la administración pública que sea consistente y acorde con los desafíos que supone una academia responsable y comprometida con la producción y difusión del conocimiento.

Referencias

- Ander-Egg, E. (1972). *Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 3ª edición.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de Enero de 2009). Ley 1286. Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones. DO: 47241.
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (2002). El papel fundamental de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional. New York: Naciones Unidas.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2016). *Documento Conpes 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. Bogotá.
- ONU. (2016). Declaración del Sr. secretario general sobre la terminación del conflicto armado con las FARC-EP.
- PNUD. (2011). Colombia Rural. *Razones para la Esperanza. Informe de Desarrollo Humano*. Colombia.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO:

de los conceptos a la técnica



Juan David Huertas Ramos

Máster en Administración Financiera de PRIME, Business School, Universidad Sergio Arboleda. Docente Universidad Sergio Arboleda y de la Escuela Superior de Administración Pública. Contacto: jduertasramos@gmail.com

Resumen

Los conceptos de *planeación* y *desarrollo* han evolucionado en su significación independientemente hasta configurar de manera conjunta la técnica de la planeación del desarrollo. Ahora bien, en virtud de que los conceptos configuran realidades, incluso instituciones, en el presente artículo se propone que el primer paso hacia el desarrollo de un país es el consenso alrededor de la definición de ese término, pues deberá circunscribirse a los aspectos culturales, históricos, antropológicos y geográficos que determinan una nación, de otra manera sería infructuoso diseñar políticas públicas. Tras un ejercicio deductivo, pudo concluirse que al consenso sobre la significación del desarrollo debe sucederle la inserción de este como institución pública en la estructura del Estado, pues la planeación económica del desarrollo debe ser estatal y no gubernamental, lo que de este modo garantiza la dignificación de la persona humana y la no utilización del Estado para la satisfacción mezquina de intereses personales.

Palabras clave:

Planeación económica, desarrollo, instituciones públicas, crecimiento económico, dignidad humana.

Development planning: from the concepts to the technique

Abstract:

Planning and development concepts have independently evolved in their meaning until jointly configuring the development planning technique. Now then, by virtue of the fact that concepts make up realities, even institutions, this article proposes that the first step towards the development of a country is the consensus around the definition of such term, as it must be related to the cultural, historical, anthropological and geographic aspects that determine a nation; otherwise it would be unfruitful to design public policies. After a deductive exercise, it was concluded that the consensus on the meaning of development must be followed by the insertion thereof as a public institution in the structure of the State, as economic planning of *development* must be a state matter and not a government matter, which, this way will guarantee the dignification of the human individual and the non-use of the State for the stingy satisfaction of personal interests.

Key words:

Economic planning, development, public institutions, economic growth, human dignity.

La planification du développement: des concepts à la technique

Résumé

Les concepts de *planification et développement* ont évolué dans leurs significations de façon indépendante jusqu'à former ensemble la technique de planification du développement. Ainsi, en raison du fait que les concepts représentent des réalités, y compris des institutions, selon cet article, la première étape vers le développement d'un pays consiste à parvenir à un consensus sur la définition de ce terme. En effet, il devra se limiter aux aspects culturels, historiques, anthropologiques et géographiques qui déterminent une nation. Autrement, toute politique publique serait vaine. Après un exercice déductif, l'on a pu conclure qu'après l'établissement d'un consensus sur la définition du *développement* devrait suivre l'inclusion de celui-ci en tant qu'institution publique dans la structure de l'État. En effet, la planification économique du développement doit être étatique et non gouvernementale. La dignité de la personne humaine peut ainsi être respectée de même que la non-utilisation de l'État pour satisfaire de façon mesquine les intérêts personnels.

Mots-clés:

Planification économique, développement, institutions publiques, croissance économique et dignité humaine.

Planejamento do desenvolvimento: dos conceitos para a técnica

Resumo

Os conceitos de *planejamento e desenvolvimento* evoluíram independentemente na sua significação até configurar de forma conjunta a técnica do planejamento do desenvolvimento. No entanto, sendo que os conceitos também configuram realidades, e até mesmo instituições, este artigo propõe que o primeiro passo para atingir o desenvolvimento de um país é o consenso sobre a definição desse termo, pois ele deverá observar os aspectos culturais, históricos, antropológicos e geográficos que definem uma nação, caso contrário seria infrutuosa a formulação das políticas públicas. Após um exercício dedutivo, foi possível concluir que ao consenso sobre a significação do *desenvolvimento* deve seguir a sua inserção como instituição pública na estrutura do Estado, pois o planejamento econômico do desenvolvimento deve ser estatal porém não governamental, garantindo assim a dignidade da pessoa humana e a não utilização do Estado para a satisfação mesquinha dos interesses pessoais.

Palavras chave:

Planejamento econômico, desenvolvimento, instituições públicas, crescimento econômico, dignidade humana.

JEL: B20, F20, H0, H70, J2, N

Fecha de recepción: 19-07-2016

Fecha de aprobación: 17-08-2017

Cómo citar este artículo:

Huertas Ramos, J. D. (2017). La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica. *Administración y Desarrollo* 47(2), 10-22.

Introducción

El presente artículo pretende mostrar que las modificaciones conceptuales de la *planeación*, por un lado, y del *desarrollo*, por el otro, han sido de suma importancia para la configuración de la técnica de la planeación del desarrollo, pues los conceptos tienen la facultad de crear realidades. Basta con revisar la historia mundial para comprobar que han sido “simples conceptos” los que han determinado el destino del ser humano. Así mismo, configuran instituciones, tales como el Estado, la justicia, el poder público, los derechos humanos, entre otras.

Esta evolución de los conceptos de la *planeación* y del *desarrollo*, que decantaron en la configuración de técnica de la planeación económica del desarrollo, nos llevan a plantear que el primer paso hacia el desarrollo de un país debe ser el consenso en torno a la definición de dichos conceptos. Esto adquiere especial importancia, pues bien se sabe que aspectos culturales —como la religión—, históricos —como las migraciones—, antropológicos —como las razas— o geográficos —como el trópico— condicionan una nación y, por lo mismo, sus conceptos. No tener en cuenta este consenso, que quizás parece trivial, podría condenar al fracaso rotundo a cualquier esfuerzo por lograr el desarrollo, incluidas aquellas políticas públicas que hayan podido dar buenos resultados en otras economías.

De esta manera, la pertinencia del presente artículo radica en que la técnica planificadora ha sido relevante para la administración pública ya que, además de servir como instrumento de gestión, ha fungido como marco regulador de la acción gubernamental en situaciones específicas que se enmarcan en la problemática pública de cada país. En virtud de lo anterior, este trabajo se encuentra suscrito mayormente al neoinstitucionalismo como enfoque teórico, por lo que centra su estudio en el rol de las instituciones entendidas como “un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas (*institutions do matter*)” (Roth, 2006, p. 37).

Para lograr el objetivo que se plantea, el documento se encuentra dividido en tres partes. En la primera se describe el proceso de evolución de los conceptos de la *planeación* y del *desarrollo*, al tiempo que se presentan algunos de los aportes teóricos más significativos para su configuración conceptual y se resalta la importancia de la institucionalidad internacional¹ de la planeación económica. En la segunda se reflexiona

en torno a la técnica planificadora del desarrollo y a la pertinencia de considerarlo como una institución pública dentro de la estructura del Estado, previo consenso acerca de lo que en el país se pueda entender por desarrollo, pues esto hará que la intervención económica del Estado sea acorde con el sentir nacional. En la tercera parte se presenta una breve conclusión en donde se dejan explícitas las principales ideas que surgieron del artículo y que se espera puedan servir como punto de partida de futuros estudios.

De los conceptos

Tanto el *desarrollo* como la *planeación* son conceptos cargados de suma importancia para la economía, pues se relacionan con su problema por excelencia: la escasez. Tanto la planeación como el desarrollo han ayudado a forjar la economía como institución pública. Así las cosas, la importancia de revisar la configuración conceptual de la planeación económica y del desarrollo individualmente radica en que, tal como lo advertía Andrés Bello (1972) en su *Gramática*,

Toda lengua consta de palabras diversas, llamadas también *dicciones*, *vocablos*, *voces*. Cada *palabra* es un signo que representa por sí solo alguna idea o pensamiento, y que *construyéndose*, esto es, combinándose, ya con unos, ya con otros signos de la misma especie, contribuye a expresar diferentes conceptos, y a manifestar así lo que pasa en el alma del que habla. (p. 15)

Como ya se indicó líneas atrás, las palabras forman conceptos cuya significancia constituye realidades. De este modo, la planeación del desarrollo es una idea que ha tomado significancia conceptual para la economía, no solo por las palabras que le conforman sino por las realidades a las que ha dado lugar en los países donde se ha aplicado, entre las cuales se destacan las oficinas o departamentos de planeación

1. La gestión pública del desarrollo desde la institucionalidad internacional ha sido una tarea llevada a cabo principalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Banca Multilateral a través de misiones económicas y de la concesión de créditos blandos. El papel de la ONU ha sido trascendental en el fomento del desarrollo económico de los pueblos a través de sus Comisiones Económicas y del Banco Mundial. Este último “ha sido una agencia importante desde aproximadamente 1950, en la iniciación y en la aceleración de la planificación organizada del desarrollo nacional en muchas naciones. Como resultado de las recomendaciones de sus misiones de estudio y de otras clases, muchos países y territorios dependientes han establecido o bien reorganizado agencias de planificación central, o han preparado planes de desarrollo nacional, basados en las recomendaciones del Banco Mundial” (Waterston, 1969, pp. 42-43).

económica, los planes y programas económicos, y las políticas públicas, entre otras. Debido a lo anterior, conviene revisar en un primer momento la configuración conceptual de la planeación para luego hacerlo con la del desarrollo.

La planeación

La planeación económica, entendida como herramienta de gestión al servicio de la administración pública, surgió en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante el auge del régimen totalitario liderado por Joseph Stalin tras el triunfo de la Revolución bolchevique en los años veinte del siglo xx.

Los principales instrumentos del sistema soviético de planeación fueron los planes quinquenales que fueron usados para intervenir directamente en todos los asuntos de la vida nacional, traspasando tanto las esferas de lo público como de lo privado, pero con el propósito de lograr los mismos niveles de crecimiento económico obtenidos por países capitalistas y, de esta manera, poder ejercer pleno control sobre todas las acciones que tenían lugar en el espacio soviético. De esta forma, a partir de la "doctrina" soviética de planificación central surgieron una serie de iniciativas similares, tales como la de la India en 1933, que sirvió como antecedente al "Plan Bombay" del año 1944; la experiencia filipina en 1934; y el llamativo caso de Francia, que entre 1945 y 1946 enfrentó la crisis de la posguerra con un plan económico, gracias a lo cual se constituyó como el primer país de la Europa occidental en planificar económicamente su destino.

Cabe resaltar el hecho de que "La Gran Depresión", conocida también como "El Crack del 29", sumió a los Estados Unidos de América (EE. UU) en una crisis económica sin precedentes² de la cual se surgió, con

2 "A consecuencia de la profunda depresión de los negocios, resultante de la crisis de 1929, la situación económica de los Estados Unidos era desesperada y amenazadora. Cuando el presidente del mandato Hoover terminó (1933), cerca de 32 mil empresas industriales y comerciales habían quebrado, la inversión había descendido a 1,2 millones de dólares, el punto más bajo que alcanzara hasta entonces; el número de explotaciones agrícolas sacadas a remate por insolvencia de sus propietarios se había duplicado; la producción física total estaba reducida a la mitad; los precios de mayoreo eran un 30% menores que en 1929; en cuatro años, la deuda pública se había elevado a 3 mil millones de dólares; existía una epidemia de quiebras bancarias; y el paro involuntario montaba a 12 o 14 millones de personas [...] Nunca fue meta del New Deal la transformación revolucionaria del capitalismo de los Estados Unidos. El mismo presidente Roosevelt afirmó repetidas veces que la finalidad de su política era restaurar el sistema de libre empresa, aunque privándolo de sus fallas y abusos" (Zamora, 1966, pp. 142-144).

el ímpetu del New Deal, una respuesta gubernamental para afrontar los efectos de la Gran Crisis. Este "nuevo trato" consideró medidas económicas de corte dirigista (o planificador), como reformas a los mercados financieros y a la economía norteamericana. Su principal propósito era aliviar a los más pobres de los efectos que la mentada crisis empezó a trasladarles aquel jueves negro.

Ahora bien, hacia 1948, y casi como respuesta al avance soviético en el marco del equilibrio de poder, encontramos el "Plan Marshall" o Programa de Recuperación Europea, a través del cual los Estados Unidos promovieron el diseño de planes para la recuperación de las economías afectadas por la Segunda Guerra Mundial. En virtud del Plan Marshall, la planeación económica dejó de ser vista como una técnica exclusiva de los Gobiernos comunistas y pasó a ser la mejor opción para corregir las fallas del mercado, manifestadas en las crisis del capitalismo.

Debe advertirse que, así como Estados Unidos, mediante el Plan Marshall utilizó la planeación para ejercer su autoridad y liderazgo en el marco de las primeras horas de la Guerra Fría, la Unión Soviética hizo lo propio en aquellos países que según la geopolítica del momento estaban bajo su égida, como Irán en 1948, Birmania en 1950 y 1951, y la República Árabe Unida (hoy Egipto y Siria), Pakistán y China en los años venideros a la incursión norteamericana. La expansión de la técnica planificadora llegó incluso hasta África, donde más de 35 países independientes tenían planes económicos a principios de 1965.

No debe dejarse de lado que hacia la década de 1950 la planeación económica estaba clasificada, según su propósito, en de guerra, anticíclica, urbana, rural y de desarrollo. Aunque la planeación, como cualquier otro concepto técnico, no ha sido inmune a las modificaciones que su entorno histórico, político, social y económico le ha traído, los cambios en su nominación no han sido tantos ni tan significativos como en el caso del desarrollo, pues las modificaciones nominativas de la planeación estuvieron encaminadas a la manera en que la misma se entendía políticamente en determinados momentos de la historia y no a variaciones semánticas.

De hecho, puede afirmarse que la única variación nominal que tuvo el concepto de la planeación fue cuando se le llamó *programación*, puesto que se ha logrado mantener casi que con una única acepción generalmente aceptada. Esto, de seguro, se debe a que la naturaleza del término es absolutamente téc-

nica e instrumental y no da lugar a interpretaciones subjetivas. En resumen, la *planeación económica* se ha entendido como sinónimo de *planificación y programación*, sin el deseo de darle una connotación diferente a lo que el concepto inicial representa de suyo.

Lo anterior lo explica Pedro Muñoz Amato en su *Introducción a la administración pública. Teoría general, planificación y presupuestos* (1954), cuando advierte que, al definir la planeación como un proceso fundamental de la administración pública, el debate se centraba en la tendencia política de la época, lo cual hizo que la discusión no girara en torno a la significación misma del vocablo, sino al “grado de participación que al Gobierno corresponde en la dirección de los procesos sociales” (p. 103). Es decir, el debate sobre planificación no fue de orden semántico, sino estructural, pues lo importante era el tamaño que tomarían los Estados planificadores según el nivel de intervencionismo.

Así se configuró una pugna ideológica entre quienes temían una alta dosis de intervención estatal en detrimento de las libertades personales y los defensores de la planeación central y del Estado de bienestar como garantía de condiciones igualitarias para la existencia humana.

A propósito de esto, Louis-Joseph Lebreton (1969) afirmaba en los años sesenta que “la simple mención” del concepto *planificación* bastaba para generar malestar tanto en los espacios políticos como en los puramente técnicos, ya que debido a sus orígenes se le asociaba con la limitación de derechos como una práctica política. Y no era para menos, ya que tomando prestada la definición que hacía Barbara Wootton hacia 1946 y que Pedro Muñoz Amato nos presenta en su *Introducción a la administración pública* (1954), podemos advertir que un sector académico consideraba que

la planificación puede definirse como la elección consciente y deliberada de prioridad económica por alguna autoridad pública [...] En este contexto, “autoridad pública” significa un Estado, un Gobierno (con policía y fuerza militar para imponer sus decisiones si fuera necesario), o algún otro organismo creado por el Estado o al cual se haya dotado ciertos derechos y funciones. (Amato, 1954, p. 103)

Esta definición resulta interesante en tanto le otorga a la planeación un poder coercitivo en la sociedad en virtud de “la prioridad” que lo económico encarna. También podría asegurarse que dicha definición corresponde a la idea de planificación que se tenía

en los regímenes no democráticos, donde la razón de Estado, llamada por Wootton “prioridad económica”, legitimaba el uso de la fuerza para “imponer sus decisiones”.

En oposición a esto, Raúl Prebisch (1964), liderando el lado “cepalino” del debate, definía la planificación pública como aquel instrumento que sirve

para llevar a cabo con más eficacia una estrategia, una política de desarrollo. Si ocurre lo contrario, y la tendencia prevaleciente es más inmediateista, la experiencia muestra que lo más probable es que la planificación se convierta en un ejercicio al margen de la acción concreta del Estado. (p. 228)

La definición que nos ofrece el economista argentino conduce a una reflexión en dos direcciones, una refiere a la temporalidad en el largo plazo de la tarea planificadora, la otra indica que la razón de ser del esfuerzo planificador debe ser el desarrollo.

Sin embargo, Albert Waterston afirmaba en su *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia* (1969) que la planeación económica podría ser usada para diferentes propósitos, tales como “la preparación y la ejecución de programas para poner a los hombres en la Luna o en el espacio sideral, hasta la administración de una empresa, una ciudad, una región o una nación” (p. 18), a lo cual agregaba que la planeación podía “ser temporal, cuando se planifica después de un desastre natural; en tiempo de guerra, o durante la reconstrucción de la posguerra” (p. 18), o que si, por el contrario, el objetivo de la planificación era la estabilidad macroeconómica o el pleno empleo, debía realizarse a largo plazo.

A pesar del sinnúmero de definiciones sobre planificación que puedan existir, el punto en común de todas estas es el elemento esencial de la planeación: el *plan*. Al respecto, importantes teóricos como René Costé (1967) promulgaron en los años sesenta que la planificación como técnica y como estrategia requería indispensablemente de un plan que hiciese las veces de columna vertebral del proceso planificador. Se entiende por *plan* la unidad fundamental de la planeación económica, es decir, la herramienta sin la cual no se podría materializar la planeación, ya que este es el instrumento técnico de gestión pública que la hace posible.

En concordancia con lo anterior, Waterston expone que “un plan es un medio, no un fin. No obstante, en

muchas naciones los planificadores oficiales y otros funcionarios se comportan como si la formulación del plan fuese el término, y no el principio, del proceso planificador” (Waterston, 1969, p. 106). Esta situación podría ser una de las causas del subdesarrollo de aquellos países en los que lo formal (textual) prima sobre lo real (sustancial).

De esta manera, podría afirmarse que “planear” es un proceso que implica, en una primera fase, la formulación, un programa o plan racional de acción tendiente a lograr los objetivos trazados *ex ante*. En una segunda fase se ubica la ejecución del plan, que, de manera simultánea, da lugar a la tercera etapa, dedicada al control de lo ejecutado, para llegar así a una cuarta fase de evaluación en donde se medirá lo alcanzado versus lo planeado, a fin de pasar a la última etapa, dedicada a la retroalimentación.

De esta manera, podríamos resumir diciendo que para algunos autores la *planeación pública* es, por encima de todo, un concepto de naturaleza política muy cercano al de *gobernabilidad*, mientras que para otros, la planeación tiene el desarrollo como fin último, que está a su vez ligado al crecimiento económico y al bienestar social. A pesar de su apariencia contraria, estas dos posturas no deben ser vistas como opuestas, sino como complementarias, puesto que la planeación del desarrollo exige la no improvisación en los asuntos económicos por parte del Ejecutivo.

Ahora bien, la realidad económica exige que la aplicación de la planificación económica no se limite de manera exclusiva a servir como herramienta de gestión gubernamental, pues su alcance es global. Tanto así que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue el ente que capitalizó el objetivo supranacional del desarrollo a través de la tarea planificadora, que creó, por un lado, el Consejo Económico y Social (Ecosoc) y, por el otro, órganos consultores en materia económica.

Estos órganos fueron la Comisión Económica de Europa (CEPE) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Cespap), fundadas en 1947. Once años después, en 1958, el Ecosoc creó la Comisión Económica para África (CEPA). Solo faltaba la creación de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (Cespao) en 1973, puesto que en 1948, mediante la resolución del 25 de febrero, ya existía la Comisión Económica para América Latina que posteriormente incluyó la región del Caribe y, así, adoptó el nombre de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La importancia de la CEPAL radica en que desde de los años sesenta ha sido el epicentro de las discusiones sobre planeación y desarrollo económico de la región. Ha realizado importantes estudios sobre el desarrollo, a partir de los que formuló, de la mano de sus académicos, la “doctrina cepalina” en los años cincuenta del siglo pasado, que no era un simple recetario de medidas macroeconómicas para los países de la región, sino que se convirtió en una manera de concebir la administración pública latinoamericana y, por lo tanto, una manera de pensar y de tratar sus problemas económicos. Conviene indicar que la institucionalidad del desarrollo en el ámbito regional exige la creación de órganos locales encargados de direccionar los esfuerzos en materia de planeación económica.

Así las cosas, podemos asegurar que el concepto de la planeación dio origen a una serie de instituciones públicas de carácter local e internacional que reconocían (cuando menos formalmente) la vocación de todos los pueblos al desarrollo económico.

El desarrollo

Es preciso empezar indicando que estadios como la pobreza económica, el atraso técnico y científico, la desigualdad de oportunidades, la excesiva concentración de la riqueza y las altas tasas de paro, entre otros, fueron

el motivo principal y a la vez la justificación plena para que a mediados del siglo XVIII los economistas, los filósofos y los estadistas centraran su atención, sus conocimientos y sus experiencias, en el análisis y el estudio profundo de lo que hoy se conoce como la *teoría del crecimiento económico*. (Aguilar, 2008, p. 10)

Este cuerpo teórico consideraba como pilar fundamental el crecimiento de la renta nacional a pesar de las distintas guerras y otros fenómenos sociales (crisis financieras y de institucionalidad pública). Dentro de los pensadores más importantes encontramos a Adam Smith (2014), quien al definir el *common sense* en la economía aseguraba hacia 1776 que el progreso debía entenderse como aquel periodo, “mientras la sociedad avanza hacia ulteriores incrementos de riqueza” (p. 79). A lo anterior, el autor agregaba que el aparato económico de una nación y todos sus esfuerzos y recursos debían destinarse, primeramente, al sustento y, posteriormente, a las comodidades y lujos, lo que da un papel fundamental en la consecución de riqueza al sector primario de la economía.

Ahora bien, el concepto de *desarrollo*, tal como lo conocemos hoy, se ha transformado tanto en su nominación lingüística como en su significación práctica a lo largo de la historia. Dicho proceso de construcción conceptual se puede apreciar claramente en la *Dinámica concreta del desarrollo* de Lebrecht (1969). En este trabajo, el sacerdote francés sostiene que los cambios en las formas de producción industrial fueron el origen del concepto denominado riqueza, así como la apreciación que le indica, determinante del progreso.

La riqueza encerraba el esfuerzo por “aumentar la producción lo suficiente para que, mediante el simple juego de la oferta y de la demanda, la humanidad entera pudiese beneficiarse de *tener más* y de *valer más*; el bienestar sería la consecuencia del tener más” (Lebrecht, 1969, p. 40). En este sentido, la *riqueza* se presentaba como aquel estadio de bienestar humano susceptible de ser medido cuantitativamente por los derechos de propiedad que otorgaban los factores de producción a sus titulares. Es importante aclarar que dicha nominación debe entenderse en el marco de los antecedentes de la era industrial y, por ende, del precapitalismo.

A manera de preludeo, Laureano Gómez Castro (1928) advertía que “la riqueza fomenta la cultura, funda y arraiga la civilización” (p. 37), es decir, que la civilización, máxima expresión de la vida e ideas en sociedad, es tan solo la materialización de la riqueza nacional bien dirigida. Lo anterior también puede entenderse como que la riqueza de una nación, manifiesta en su renta anual, debe tener como propósito la consolidación de su civilización, pues exige, por un lado, la utilización plena de los recursos en el gran proceso de la producción, y determina, por el otro, una nueva forma de aglomeración social en centros urbanos, el nacimiento de una clase social urbana y sus nuevas prácticas sociales, de las cuales algunas forjarían la mencionada civilización.

Pero a inicios del siglo xx surgió una nueva designación conceptual: la *valorización*. Su aporte en los años veinte consistió en hacer referencia al valor de uso³, inherente a determinados elementos y / o medios que las sociedades tenían disponibles para el proceso de

la producción. A propósito de esto, Lebrecht (1969) nos advierte que la valorización era mucho más que un simple concepto que definiera la opulencia de un pueblo, ya que implicaba también la ejecución de operaciones coordinadas tales como el

mejoramiento de o construcción de vías de comunicación y de puertos, regulación de los cursos del agua, regadío, desecación, implantación de industrias extractivas y de transformación, creación o aumento de los parques de medios de transporte, extensión del mercado, formación o inmigración de cuadros técnicos, elevación general del nivel técnico, orientación –si no planificación– de la economía por parte del Estado, establecimiento de una administración bien organizada y competente. (p. 41)

Posteriormente, la economía internacional y el imperialismo político sirvieron como un escenario de discusión donde surgieron nuevos conceptos para denominar lo que habían sido en sus inicios la riqueza o el progreso, y que posteriormente se llamó valorización. Estos nuevos conceptos fueron *crecimiento* y *expansión*.

Su aparición tuvo lugar hacia la década de 1950, con lo que se marcó un hito en lo político, ya que el “crecimiento global se expresa fácilmente por el porcentaje de aumento de la producción nacional (bruta o neta) o de la renta nacional [...] la expansión se convierte, en definitiva, en una tarea de conquistar mercados y extender la influencia” (Lebrecht, 1969, p. 42). A lo anterior, debe sumarse que el crecimiento económico va acompañado de un aumento constante de la renta “*per capita* o por trabajador, acompañado muy a menudo de un incremento de la población y casi siempre de reformas estructurales” (Kuznets, 1973, p. 3) que permitían la mencionada expansión.

Pero, tras la configuración del *crecimiento* y la *expansión* como conceptos, se llegó en la segunda parte de los años cincuenta a dos nuevas nominaciones que, con detallada significación, modificarían la teoría económica y, con ello, la política pública. Tales expresiones fueron la *maximación* y la *optimización*. Ambos conceptos apelaban a la necesidad del uso efectivo (eficaz y eficiente) de todo recurso y factor dispuesto para la gran tarea de la producción industrial.

La maximación y la optimización, como procesos económicos, propendían por el crecimiento económico en términos reales a fin de generar las condiciones necesarias para un estadio social de bienestar supe-

3 “A todo objeto que podemos emplear para un fin cualquiera (racional o imaginario) le atribuimos una importancia determinada, cierto valor de uso. Conforme a esto podemos definir el valor de uso como la utilidad específica que posee un objeto de servir a un fin humano o a una necesidad. Examinando este concepto con atención veremos que el valor de uso comprende tres elementos: la necesidad, la utilidad del objeto y el conocimiento de esta” (Kleinwächter, 1940, p. 269).

rior. Estas dos nominaciones surgieron a la luz de aplicaciones matemáticas a la productividad, definida esta última a partir de funciones susceptibles de maximizar —tal como la utilidad contable— o de minimizar —como los costos de producción—. Para ello, los economistas-matemáticos desarrollaron teoremas como el de valores extremos, el test de la segunda derivada, el método de los multiplicadores de Lagrange y las condiciones de Kuhn-Tucker, que tratarían de manera formal el problema de la producción y la respectiva asignación de recursos en situaciones reales pero *simplificadas*.

De esta manera, una década después se dio paso al concepto mayormente aceptado, con el que se invitó a los pueblos a lograr mayores niveles de bienestar y, por lo tanto, mayores niveles de humanidad. Al respecto, bien lo advertía el Papa Juan XXIII en su encíclica "*Pacem in Terris*" (2003), al asegurar que "la misma naturaleza ha conferido al hombre el derecho no solo a que se le ofrezca trabajo, sino también a que él elija libremente [...] De la dignidad de la persona humana brota también el derecho a desarrollar las actividades económicas según las normales condiciones de la responsabilidad personal" (p. 10). Dicho concepto es el de *desarrollo*, un vocablo que "desborda mucho lo puramente económico y su objetivo debe ser la elevación humana; consiste incluso, hablando estrictamente, en la elevación humana en y por una economía progresiva; y 'por' no significa aquí una dependencia exclusiva" (Lebret, 1969, p. 46).

De esta concepción, más humanista y menos cuantitativa, surgen otras construcciones conceptuales, tales como el desarrollo como libertad y la ética del desarrollo, que resultan fundamentales en la técnica planificadora. Por su parte, el desarrollo como libertad es, antes que nada, una propuesta teórico-práctica de mucha valía, ya que desafía a la tradición conceptual del desarrollo medido a través de la renta. Su máximo exponente, Amartya Sen (2011), definió hacia 1998 el *desarrollo* como "un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el *fin primordial* y 2) el *medio principal* del desarrollo" (p. 55).

En otras palabras, el *desarrollo como libertad* es una construcción teórica que propone entender el tema de la pobreza desde las libertades del ser humano, que le permiten tener mayores capacidades y, en razón a ello, arreglárselas por sí solo sin depender del Estado o de terceros. Para Sen, la pobreza está

asociada con la falta de capacidades individuales y no con la renta *per cápita*. Dichas capacidades son limitadas por la carencia de libertades políticas, económicas y culturales, entre otras.

En lo que respecta a la *ética del desarrollo* debemos indicar que a pesar de que la ortodoxia economicista sugiera que el desarrollo de un país se manifiesta a través de indicadores fácilmente cuantificables como la renta agregada, en realidad el "desarrollo no está asociado exclusivamente con esos indicadores. Actualmente, está abriéndose paso a una perspectiva mucho más amplia en la discusión de cómo se alcanza el desarrollo, y ahí es donde surge la idea de capital social" (Klikberg y Sen, 2007, p. 265). Es decir, la ética del desarrollo sugiere que, más que el resultado económico, lo importante es el proceso social a través del cual se logró dicho resultado.

A propósito de esto, Klikberg y Sen aseguran que el capital social tiene cuatro dimensiones. La primera es la confianza como garantía de exitosas relaciones interpersonales; la segunda es la capacidad asociativa que existe en una economía y que permite lograr economías de escala y el emprendimiento de grandes proyectos; la tercera es la conciencia cívica, que no es otra cosa que el concepto que tienen los ciudadanos de lo público; y la cuarta dimensión agrupa los valores éticos a través de los que se construye la vida en sociedad.

Así las cosas, la cultura del desarrollo es un elemento fundamental en el desarrollo de los países, dado que

los cambios en las políticas, económicas y sociales, requieren para su sostenibilidad correlatos en lo cultural. Es necesario activar el debate de las ideas, la discusión sobre los valores éticos y las actitudes. Las expresiones culturales tienen la posibilidad de transmitir todas sus manifestaciones de modo libre y abierto, la agenda de los sufrimientos reales y los reclamos de la población. (Klikberg y Sen, 2007, p. 276)

En virtud de lo anterior, bien podría decirse que la cultura del desarrollo debe ser el lugar en donde repose la evolución conceptual del desarrollo, de tal suerte que el bienestar social se logre fundar a través de los principios democráticos como una condición mínima del entorno político y económico de una nación donde el desarrollo es parte fundamental de la estructura del Estado-nación.

La técnica

Tratar la técnica de la *planeación económica del desarrollo* exige hacerlo desde las perspectivas económica, institucional y de gestión pública, dado que estas son las esferas en las cuales se materializa.

En lo que corresponde a la perspectiva económica, es preciso rescatar la importante contribución que el economista norteamericano Wassily Leontief realizó con su modelo de matriz insumo producto (MIP), que no fue otra cosa que la "realización del sueño que en el siglo XVIII tenía el fisiócrata Francois Quesnay, el primero que concibió el *Tableau Economique* sobre la corriente circular de la vida económica" (Santos, 1992, p. 86). Por demás, la MIP representa una adaptación algo más sofisticada de la teoría de equilibrio general, propuesta inicialmente por Leon Walras, en la que se revela cuantitativamente la interdependencia de las industrias en una economía. La importancia de dicha matriz radica en que logra sintetizar aquellas relaciones interindustriales de una economía, convirtiendo dichos datos en información de suma importancia para la toma de decisiones en lo que a planificación económica intersectorial se refiere.

Estas relaciones interindustriales se presentan en una matriz compuesta por

columnas (espacios verticales) y renglones (espacios horizontales), al comienzo de cada uno de los cuales va escrito el nombre del sector a que corresponden. En cada cuadrilátero formado por la intersección de una columna y un renglón se inscribe una cantidad, que expresa el valor monetario de los bienes o servicios que la industria, cuyo nombre se halla al principio del renglón, vendió a la industria cuyo nombre aparece a la cabeza de la columna. Esa cantidad es, por tanto, un *producto* para el sector vendedor, y un *inducto* para el sector que compró. De lo dicho se deduce que el renglón y la columna que llevan al comenzar el nombre de la misma industria, suministran la información completa de sus relaciones con el resto de la economía. (Zamora, 1966, p. 149)

Ahora, la forma general de la MIP está determinada linealmente por un arreglo numérico de orden $m \times n$, con m filas y n las columnas, tal como se muestra en la gráfica 1.

Donde: 1) $m = n$ y representan la cantidad de industrias que conforman una economía; 2) a_{ij} es la posición que refleja los insumos mínimos de la industria i

Gráfica 1. Matriz de insumo producto

	Industria 1	Industria 2	Industria 3	...	Industria n
Industria 1	a_{11}	a_{12}	a_{13}	...	a_{1n}
Industria 2	a_{21}	a_{22}	a_{23}	...	a_{2n}
Industria 3	a_{31}	a_{32}	a_{33}	...	a_{3n}
...	...	...	...	...	...
Industria m	a_{m1}	a_{m2}	a_{m3}	...	a_{mn}

$m \times n$

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo original de Leontief (1984).

(expresados en unidades monetarias) que requiere la industria j para su producción. Cabe advertir que en la matriz de coeficientes de Leontief la mano de obra dispuesta para la producción nacional se trata como una industria más. Adicionalmente, resulta oportuno precisar que la MIP de las economías contemporáneas considera los insumos de origen importado, la renta generada por los factores de producción y el consumo de bienes intermedios dispuestos para la producción nacional, lo que significa una expansión del modelo básico de Leontief a la realidad económica internacional, donde se manifiesta la interdependencia de las economías en el ámbito global.

Cabe aclarar que la MIP no ha sido un modelo aplicable única y exclusivamente a las economías nacionales por separado, pues existe como referencia la investigación realizada por iniciativa de la ONU en los años setenta del siglo XX con el título *El futuro de la economía mundial*, cuyo liderazgo estuvo a cargo de Leontief. Dicho estudio pretendía evaluar la economía mundial teniendo como metodología el análisis *input-output*.

Entre sus resultados más destacados está el hecho de que "los principales límites de un crecimiento económico sostenido de un desarrollo acelerado son de naturaleza política, social e institucional" (Leontief, et ál, 1977, p. 40). Es decir, los límites al crecimiento económico no son económicos como tal, sino de orden

social, hecho que puede llegar a generalizarse en que la pobreza y el subdesarrollo son el resultado de aspectos sociales y no meramente económicos.

Por lo anterior, Leontief (1984) consideraba que la planeación debía ser considerada como “la aplicación organizada del razonamiento sistemático a la resolución de problemas prácticos concretos” (p. 51), lo que denota de manera implícita que la planeación económica tenía su propio método, que bien podríamos asegurar que es la mip, dado que deja al descubierto la interacción del sector estatal con el privado en la dirección de la economía. Leontief reconoce explícitamente que el problema no radica en “elegir entre libre competencia y planificación total, sino más bien en el que entraña escoger una eficaz combinación entre ambas políticas” (1984, p. 51), pues de lo que trata esto es de encontrar el punto óptimo para organizar los factores de producción desde el Estado, pero con la participación activa de los empresarios privados.

De esta manera, podemos asegurar que la mip les permite a los *policy makers* prever los efectos económicos que pueden generarse si alguna de las variables del modelo cambia de comportamiento, como el nivel general de precios, cambios en la demanda o *shoks* de oferta, el precio de la mano de obra especializada, entre otros. Esta situación obliga a pensar en el hecho de que esfuerzos oficiales deben girar en torno a la generación de los niveles de producción deseados y para ello los incentivos que el Estado le ofrece al capital privado son una gran herramienta.

Ya para terminar, conviene reparar en que la mip requiere de grandes esfuerzos como la recolección y tratamiento de la información estadística, hecho que representa un gran problema en las economías emergentes, pues dicha información es inexistente o poco confiable debido a las deficiencias técnicas presentadas por los organismos dedicados a tan importante labor. Adicionalmente, debe denotarse que la rigidez del modelo es uno de sus principales defectos, ya que se basa en supuestos de estabilidad económica.

Ahora bien, en lo que respecta a la perspectiva institucional, conviene apelar a Álvaro Gómez Hurtado (1979), quien afirmaba que “el Plan es el gran marco regulador del intervencionismo de Estado dentro del cual prosperan las libertades, hoy amenazadas por una acción estatal intermitente y caprichosa” (p. 20). La posición del estadista conservador es más que original, y aporta a la técnica de la planeación del desarrollo un elemento novedoso en tanto asegura que la planeación económica debe propender por la libertad

humana y que, por el contrario, la discrecionalidad en temas de política económica frente al desarrollo como objetivo de las naciones reprime dicha libertad cuando la acción pública resulta “caprichosa” e “intermitente”. Y es precisamente la *técnica de la planeación del desarrollo* aquella que, aplicada a la solución de problemas públicos de orden económico, elimina esa intermitencia a la que hacía referencia Gómez Hurtado. Lo institucional no puede ser confundido con lo legal, pues ello ya ha generado que los Estados operen de manera retardada frente a la velocidad en que tienen lugar los acontecimientos económicos.

De lo dicho por Gómez Hurtado podemos pasar a la perspectiva de la gestión pública, ya que se explican recíprocamente y, para ello, es necesario tomar prestadas las palabras de Waterston (1969) con el objetivo de allanar la definición de la *planeación del desarrollo*.

Puesto que los objetivos y las prácticas de la planificación en cada país son en algunos aspectos diferentes de los de las demás naciones, es imposible formular una definición de la planificación del desarrollo que satisfaga a todas las necesidades y a cada una de ellas. La variedad y la extensión de las definiciones son grandes. Se puede hallar, en un extremo, una definición lo suficientemente amplia que abarque a todas las naciones y, en el otro, una tan estrecha que sólo incluya a unas cuantas. (p. 29)

En la misma línea de lo expuesto por el otrora conferencista del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, podemos convenir en que la *planeación del desarrollo* es el compromiso gubernamental de involucrar a todos los sectores de la sociedad en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Además, la planificación del desarrollo, más que una opción de gestión, debe ser vista como la forma de corregir las fallas del mercado. En este sentido, bien hacen Galindo y Malgesini (1994) en recalcar que

el “desarrollo” no es un fenómeno que pueda explicarse económicamente. Debido a que la economía está afectada por los cambios del mundo que la rodea, las causas y la explicación del desarrollo deben buscarse fuera del grupo de hechos que describe la teoría económica. (p. 108)

En otras palabras, aun cuando la planificación del desarrollo no debe limitarse al crecimiento económico como fin en sí mismo, sí se debe valer de este. Apoyando lo anterior, Amartya Sen asegura que a fin de analizar el desarrollo económico de los pueblos

no puede limitarse solo a “observar el crecimiento económico del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y de las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos” (Sen, 2011, p. 188).

A su turno, Jan Tinbergen (1974) afirmaba que debía tenerse en cuenta que

las posibilidades de desarrollo dependen de ciertos factores tales como la disposición del Gobierno y de la gente para realizar esfuerzos especiales, de la ayuda exterior en el campo de la inversión o la educación, y de un número de factores de corto plazo, tales como el rendimiento de las cosechas, las fluctuaciones del mercado mundial, etc. (p. 15)

Adicionalmente, el economista holandés subraya que los “países adelantados” alcanzaron el desarrollo económico gracias al ímpetu y liderazgo de los empresarios privados, hecho en el que coincide con Costè (1967), toda vez que este asegura que la causa “más importante” del subdesarrollo es la *anquilosis social*, la cual se define como aquel momento en el cual

las élites de un país (dirigentes políticos, intelectuales, diversos cuerpos, profesionales) pierden el espíritu de iniciativa, cesan de ir en busca de lo nuevo, se contentan con el nivel alcanzado, se encierran orgullosamente en sí mismos y se abandonan a la ociosidad y a la lascivia, condenan a su pueblo al estancamiento y al retroceso con respecto al avance global de la civilización. (p. 709)

En virtud de lo anterior, podríamos convenir en que los países subdesarrollados son aquellos que “están menos desarrollados de lo que podrían estar, que tienen un potencial mayor del que utilizan” (Kuznets, 1973, p. 481), pero que por su “anquilosis social” subutilizan su potencial económico³.

De forma complementaria, Hernando De Soto nos explica en *El misterio del capital* (2000) que en la economía mundial existen dos espacios en los cuales ocurre lo económico: el extralegal (o informal) y el legal. Según De Soto, ambos están separados entre sí por la existencia de una “campana de cristal”

3 Este punto particular de la discusión se contrapone a lo propuesto por Arthur M. Okun en su *Equality and Efficiency: The big tradeoff* (1975) cuando asegura que “some equality will be sacrificed for the sake of efficiency, and some efficiency for the sake of equality” (p. 88).

que sirve como vitrina de la inequidad social que genera el capitalismo, donde los que se encuentran fuera de la campana son los marginados por el sistema y los que se encuentran bajo la campana son los privilegiados. El cristal permite que de ambos lados de la campana se vea lo que ocurre del otro lado con total indiferencia frente a la realidad observada.

Tal como lo asegura el investigador peruano, esto ocurre porque en los países subdesarrollados existen sistemas de propiedad ineficientes, pues los “pobres no son el problema, sino la solución”, ya que si existieran sistemas formales de propiedad donde migrar de la extra-legalidad a la legalidad fuese un proceso expedito, estos agentes tendrían incentivos suficientes para dicha migración, con lo cual la economía en su conjunto ganaría.

De Soto defiende la idea de que la propiedad privada es el medio a través del cual un país puede volver el “capital muerto” en “capital activo”, siempre que el individuo extralegal pueda ingresar al mercado con sus bienes reconocidos jurídicamente, es decir, siempre que tenga la libertad de escoger por la legalidad. A lo anterior debe agregarse la importancia que la instrucción académica, técnica y tecnológica tiene en el proceso para alcanzar el desarrollo, pues

los países más pobres alcanzan a los más ricos en la medida en que logran llegar al mismo nivel de conocimiento tecnológico, de calificaciones, de educación [...] Este proceso de difusión de los conocimientos no cae del cielo: a menudo se ve acelerado por la apertura internacional y comercial [...] y depende sobre todo de la capacidad de los países para movilizar el financiamiento y las instituciones que permiten invertir masivamente en la formación de su población, al tiempo que se garantiza un marco legal previsible para los diferentes actores. (Piketty, 2014, p. 88)

En ocasiones, el impedimento para pasar de esas economías extralegales a las legales es la falta de instrucción. Así las cosas, la técnica de la planeación del desarrollo requiere de una institucionalidad pública que garantice el desarrollo de los pueblos desde un enfoque integral, pues un estadio contrario al desarrollo solo aleja a las naciones del ideal de desarrollo humano por el que debe propender todo Gobierno legítimo. En este sentido de la humanización de la economía como garantía de un desarrollo pleno, encontramos a Juan XXIII, que en

su encíclica *Pacem in Terris* (2006) enfatiza en que es muy importante que en el proceso planificador

los Gobiernos pongan todo su empeño para que el desarrollo económico y el progreso social avancen al mismo tiempo y para que, a medida que se desarrolla la productividad de los sistemas económicos, se desenvuelvan también los servicios esenciales, como son, por ejemplo, carreteras, transportes, comercio, agua potable, vivienda, asistencia sanitaria, medios que faciliten la profesión de la fe religiosa y, finalmente, auxilios para el descanso del espíritu. Es necesario también que las autoridades se esfuercen por organizar sistemas económicos de previsión para que al ciudadano, en caso de sufrir una desgracia o sobrevenirle una carga mayor en las obligaciones familiares contraídas, no le falte lo necesario para llevar un tenor de vida digno. (numeral 64)

La reflexión que nos comparte Juan XXIII en torno al papel que debe cumplir el Gobierno en la técnica planificadora es absolutamente rica en humanismo, dado que nos permite tener una visión ya no tan económica ni tan política de lo que debe ser el fin último a perseguir en un proceso planificador, sino que parte de la dignificación de la persona humana a través de la consecución de niveles óptimos de bienestar económico y social. En otras palabras, el *para qué* de la técnica planificadora está determinado en la dignidad humana, y el *cómo*, en los *planes de desarrollo*. Su importancia radica en que “los planes de desarrollo deben servir como carta de presentación de la economía del país ante los Gobiernos extranjeros y los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera” (Aguilar, 2008, p. 205), pues juegan un papel determinante en el diseño y en la ejecución de la política exterior de un Estado nación en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

Lo anterior demuestra la transversalidad de la técnica de la planeación del desarrollo en los asuntos públicos, bien del ámbito local, bien del ámbito internacional, razón por la cual se requiere que el desarrollo sea una política de Estado y no una política gubernamental. Para ello, el desarrollo debe insertarse dentro de la estructura del Estado como la más importante institución pública, toda vez que de esta depende la dignificación de la persona humana, lo que implica que todo lo que atente contra tan elevada institución —como la pobreza, la desigualdad, la deficiente educación, la corrupción, entre otros fenómenos—, atenta directamente contra la dignidad humana.

Conclusión

Se puede afirmar entonces que los procesos de evolución conceptual del desarrollo y de la planeación decantaron en la formación de la técnica planificadora tal como se le conoce hoy. La planeación económica del desarrollo debe reconocerse como un medio para lograr colectivamente niveles de vida dignos. Para ello, debe lograrse un consenso acerca de lo que la población entiende por desarrollo, a fin de que este pueda materializarse en la institución pública más importante dentro en la estructura del Estado.

Resulta inadmisibles que un Estado tenga fines diferentes o, peor aún, contradictorios con el desarrollo, ya que con este se dignifica la persona humana. Por la anterior razón, la producción nacional debe estar respaldada por la existencia de instituciones públicas transparentes que operen en virtud de la ética del desarrollo.

Finalmente, debe recordarse que el aspecto técnico de la planeación económica no obedece a ninguna escuela de pensamiento como tal. Es así como estando fuera de marcos ideológicos ha podido sobrevivir en una economía de mercado, en la que la acción del Estado en materia económica deberá estar orientada estrictamente por un plan o programa que considere las relaciones interindustriales de una economía.

Este plan tendría que ser el resultado de un ejercicio de concertación pública entre los diferentes estamentos y sectores del Estado-nación en donde se identifiquen los objetivos nacionales a cumplir en un lapso determinado, lo que se convertirá en la garantía de que el desarrollo pretendido en tal instrumento sea el reflejo del sentir nacional y no la prepotencia de intereses particulares.

De esta manera, se manifiesta que el *Plan de Desarrollo Nacional* sea el marco jurídico y administrativo a través del cual puedan materializarse las libertades individuales y el respeto a los derechos humanos. Dicho plan debe ser tan flexible que resista los cambios electorales que la dinámica política implica y que soporte las alteraciones propias de la economía de mercado, pero también deberá ser tan rígido que no permita manipulación alguna por intereses individuales. Esto porque el desarrollo es un derecho de toda nación, tal como lo advierte la tradición iusnaturalista, y su consecución debe ser un objetivo del ámbito global, indistintamente de ideologías, razas, religiones o regímenes políticos. Cabe aclarar que este desarrollo no está dado por el materialismo trivial del “tener”, sino por el principio fundamental del “ser”.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Z. I. (2008). *Principios de desarrollo económico*. Bogotá: ECOE Ediciones, Universidad Sergio Arboleda.
- Bello, A. (1972). *Gramática. Gramática de la lengua castellana destinada al uso de los americanos*. Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación.
- Costè, R. (1967). *Moral internacional*. Barcelona: Editorial Herder.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Galindo, M. A. y Malgesini, G. (1994). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. España: Mc Graw Hill.
- Gómez Castro, L. (1928). *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*. Bogotá: Editorial Minerva.
- Gómez Hurtado, A. (1979). *La Planeación*. Bogotá: Ediciones Populibro 66.
- Kleinewächter, F. V. (1940). *Economía política*. Barcelona: Gustavo Gili Editor.
- Kliksberg, B. y Sen, A. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Kuznets, S. (1973). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar.
- Juan XXIII. (2003). *Carta encíclica Pacem in Terris. Sobre la paz entre todos los pueblos*. Lima: Ediciones Paulinas.
- Lebret, J. L. (1969). *Dinámica concreta del desarrollo*. Barcelona: Editorial Herder.
- Leontief, W. (1977). *El futuro de la economía mundial. Un estudio de Naciones Unidas*. México: Siglo XXI Editores.
- Leontief, W. (1984). *Análisis económico input-output*. España: Ediciones Orbis.
- Muñoz Amato, P. (1954). *Introducción a la administración pública. Teoría general, planificación y presupuestos. Volumen 1*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo. Informe a la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, D. A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santos, C. L. (1992). *Los premios Nobel en Economía. Biografía, obras y teorías*. Bogotá: Cultura, Actualización y Técnica Editores.
- Sen, A. (2011). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Smith, A. (2014). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tinbergen, J. (1974). *La planeación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waterston, A. (1969). *Planificación del desarrollo*. En español. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamora, F. (1966). *La sociedad económica moderna. Capitalismo, planeación y desarrollo*. México: Fondo de cultura económica.



DEVELOPMENT PLANNING:

from the concepts to the technique



Juan David Huertas Ramos

Masters in Financial Administration of PRIME, Business School, University Sergio Arboleda. Professor of the University Sergio Arboleda and the Escuela Superior de Administración Pública. Contact: jduertasramos@gmail.com

Development planning: from the concepts to the technique

Abstract:

Planning and development concepts have independently evolved in their meaning until jointly configuring the development planning technique. Now then, by virtue of the fact that concepts make up realities, even institutions, this article proposes that the first step towards the development of a country is the consensus around the definition of such term, as it must be related to the cultural, historical, anthropological and geographic aspects that determine a nation; otherwise it would be unfruitful to design public policies. After a deductive exercise, it was concluded that the consensus on the meaning of development must be followed by the insertion thereof as a public institution in the structure of the State, as economic planning of *development* must be a state matter and not a government matter, which, this way will guarantee the dignification of the human individual and the non-use of the State for the stingy satisfaction of personal interests.

Key words:

Economic planning, development, public institutions, economic growth, human dignity.

La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica

Resumen

Los conceptos de *planeación y desarrollo* han evolucionado en su significación independientemente hasta configurar de manera conjunta la técnica de la planeación del desarrollo. Ahora bien, en virtud de que los conceptos configuran realidades, incluso instituciones, en el presente artículo se propone que el primer paso hacia el desarrollo de un país es el consenso alrededor de la definición de ese término, pues deberá circunscribirse a los aspectos culturales, históricos, antropológicos y geográficos que determinan una nación, de otra manera sería infructuoso diseñar políticas públicas. Tras un ejercicio deductivo, pudo concluirse que al consenso sobre la significación del desarrollo debe sucederle la inserción de este como institución pública en la estructura del Estado, pues la planeación económica del desarrollo debe ser estatal y no gubernamental, lo que de este modo garantiza la dignificación de la persona humana y la no utilización del Estado para la satisfacción mezquina de intereses personales.

Palabras clave:

Planeación económica, desarrollo, instituciones públicas, crecimiento económico, dignidad humana.

La planification du développement: des concepts à la technique

Résumé

Les concepts de *planification et développement* ont évolué dans leurs significations de façon indépendante jusqu'à former ensemble la technique de planification du développement. Ainsi, en raison du fait que les concepts représentent des réalités, y compris des institutions, selon cet article, la première étape vers le développement d'un pays consiste à parvenir à un consensus sur la définition de ce terme. En effet, il devra se limiter aux aspects culturels, historiques, anthropologiques et géographiques qui déterminent une nation. Autrement, toute politique publique serait vaine. Après un exercice déductif, l'on a pu conclure qu'après l'établissement d'un consensus sur la définition du développement devrait suivre l'inclusion de celui-ci en tant qu'institution publique dans la structure de l'État. En effet, la planification économique du développement doit être étatique et non gouvernementale. La dignité de la personne humaine peut ainsi être respectée de même que la non-utilisation de l'État pour satisfaire de façon mesquine les intérêts personnels.

Mots-clés:

Planification économique, développement, institutions publiques, croissance économique et dignité humaine.

Planejamento do desenvolvimento: dos conceitos para a técnica

Resumo

Os conceitos de *planejamento e desenvolvimento* evoluíram independentemente na sua significação até configurar de forma conjunta a técnica do planejamento do desenvolvimento. No entanto, sendo que os conceitos também configuram realidades, e até mesmo instituições, este artigo propõe que o primeiro passo para atingir o desenvolvimento de um país é o consenso sobre a definição desse termo, pois ele deverá observar os aspectos culturais, históricos, antropológicos e geográficos que definem uma nação, caso contrário seria infrutuosa a formulação das políticas públicas. Após um exercício dedutivo, foi possível concluir que ao consenso sobre a significação do desenvolvimento deve seguir a sua inserção como instituição pública na estrutura do Estado, pois o planejamento econômico do desenvolvimento deve ser estatal porém não governamental, garantindo assim a dignidade da pessoa humana e a não utilização do Estado para a satisfação mesquinha dos interesses pessoais.

Palavras chave:

Planejamento econômico, desenvolvimento, instituições públicas, crescimento econômico, dignidade humana.

JEL: F63, H83, I38, N00, O20.
Reception Date: 19-07-2016
Approval Date: 17-08-2017

How to quote this article:

Huertas Ramos, J. D. (2017). La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica. *Administración y Desarrollo* 47(2), 24-35.

Introduction

This article intends to show that conceptual modifications of *planning*, on the one hand, and of *development*, on the other, have been of extreme importance for the configuration of the development planning technique, because the concepts have the faculty to create realities. It is enough with reviewing world-wide history to verify that they have been "simple concepts" that have determined the destiny of the human being. They also, form institutions, such as the State, justice, the public power, human rights, among others.

This evolution of the *planning* and *development* concepts, that decanted in the configuration of the development economic planning technique, takes us to state that the first step towards the development of a country must be the consensus around the definition that such nation may have of such concept. This acquires special importance, because it is well known that cultural aspects – such as religion – historical – such as migrations – anthropological – such as races – or geographical – such as the tropic – condition a nation and, therefore, its concepts. Not taking this consensus into account, that may seem trivial and condemn to full failure any effort to achieve development, including those public policies that have been able to give good results in other economies.

This way, the relevance of this article lays in the fact that the planning technique has been relevant for the public administration since, besides serving like a management instrument, it has acted as a regulating frame of the governmental action in specific situations that are framed in the public problems of each country. According to the above, this work is mainly subscribed to the neo-institutionalism like a theoretical approach, for which reason it focuses its study in the role of the institutions understood as "an essential factor for the definition of the framework in which individual behaviors, collective action or public policies are developed (*institutions do matter*)" (Roth, 2006, P. 37).

In order to achieve the objective stated, the document is divided into three parts. The first one describes the evolution process of the *planning* and *development* concepts described, while some of the most significant theoretical contributions for their conceptual configuration appear, highlighting the importance of international institutionality¹ of the economic planning.

1 Development public management from international institutionality has been a task mainly carried out by the United Nations Organization (the UN)

The second one reflects around the *development planning* technique and the relevance of considering development like a public institution within the State's structure, prior consensus about what may be understood by *development* in the country, because this will place the State's economic intervention in agreement with the national feeling. The third part presents a brief conclusion where the main ideas that arose from the article are made explicit and it is expected that they can be used as a start point for future studies.

About the concepts

Both *planning* and *development* are concepts loaded with extreme importance for the economy, because they are related to its problem by excellence: shortage. Both *planning* as *development* have helped to forge the economy like a public institution. Thus things, the importance of reviewing the conceptual configuration of economic planning and development lays individually on what Andres Bello (1972) pointed out in his *Grammar*,

Every language consists of diverse words, also called *dicciones*, *words*, *voices*. Each *word* is a sign that represents some idea or thought by itself, and that *being built*, that is to say, being combined, either with certain, or with other signs of the same species, contributes to express different concepts, and to thus show what happens in the soul of the one that speaks. (P. 15)

As was already indicated some lines back, words form concepts whose meaning constitutes realities. Thus things, development planning is an idea that has taken conceptual significance for the economy, not only for the words that make it up but for the realities that have come about in the countries where it has been applied, amongst which the economic planning offices or departments, the economic plans and programs, and the public policies, among others, stand out. Due to the above, it is convenient to initially review the con-

and the Multilateral Bank through economic missions and the granting of soft credits. The role of the UN has been transcendental in the promotion of the economic development of the peoples through its Economic Commissions and those of the World Bank. This last one "has been an important agency since approximately 1950, in the initiation and the acceleration of organized planning of national development in many nations. As a result of their study missions recommendations and of other kinds, many dependent countries and territories have established or reorganized central planning agencies, or have prepared national development plans, based on the World Bank's recommendations" (Waterston, 1969, pp. 42-43).

ceptual configuration of planning to do it afterwards with that of development.

Planning

Economic planning, understood as the management tool at the service of public administration, arose in the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) during the rise of the totalitarian regime led by Joseph Stalin after the triumph of the Bolshevik Revolution in the twenties, in the Twentieth century.

The Soviet system's main planning instruments were the five-years plans that were used to directly take part in all the affairs of the national life, trespassing both the spheres of the public thing as well as of the private thing, but in order to obtain the same levels of economic growth obtained by capitalist countries and, in this way, to be able to exert full control over all the actions that took place in the Soviet space. This way, from the Soviet central planning "doctrine" a series of similar initiatives came about, such as that of India in 1933, that served as an antecedent to the "Bombay Plan" in 1944; the Philippine experience in 1934; and the striking case of France, that between 1945 and 1946 faced the postwar crisis with an economic plan, thanks to which it became the first country of western Europe to economically plan its future.

It must be highlighted the fact that the "Great Depression", also known as the "Crack of the 29", plunged the United States of America (EE. UU) in an economic crisis without precedent² from which it arised, with the impetus of the *New Deal*, a governmental response to confront the effects of the Great Crisis. This "new deal" considered economic measures of controlling nature (or planner), such as reforms to the financial markets and to North American economy. Its main purpose was to relief to poorest from the effects that

2 "As a result of the deep business depression, resulting from the 1929 crisis, the economic situation of the United States was desperate and threatening. When president Hoover completed his mandate (1933), about 32 thousand industrial and commercial companies had gone bankrupt, investment had gone down to 1.2 million dollars, the lowest point reached so far; the number of agricultural operations brought out to auction due to insolvency of their owners duplicated; total physical production was reduced to half; wholesale prices were a 30% lower than in 1929; in four years, the national debt had risen to 3 billion dollars; there was an epidemic of banking bankruptcies; and involuntary unemployment affected 12 or 14 million people [...] The revolutionary transformation of Capitalism of the United States was never a goal of the New Deal. President Roosevelt himself stated several times that the purpose of his policy was to recover the free enterprise system, although depriving it of its flaws and abuses" (Zamora, 1966, pp. 142-144).

the mentioned crisis began to transfer to them on that black Thursday.

However, around 1948, and almost as a response to the Soviet advance within the framework of power balance, we find the "Marshall Plan" or European Recovery Program, through which the United States promoted the design of plans to recover the economies affected by World War II. By virtue of the Marshall Plan, economic planning was no longer seen as an exclusive technique of the communist Governments and turned into the best option to correct market flaws, manifested in Capitalism crises.

It must be noticed that, as the United States, by means of the Marshall Plan used planning to exercise its authority and leadership within the framework of the first hours of the Cold War, the Soviet Union did the same in those countries, that according to the geopolitics of the moment were under its aegis, such as Iran in 1948, Burma in 1950 and 1951, and the United Arab Republic (today Egypt and Syria), Pakistan and China in the years to come after the North American incursion. The expansion of the planning technique even arrived to Africa, where more than 35 independent countries had economic plans at the beginning of 1965.

It must not be left aside that towards the decade of the 50s economic planning was classified, according to its purpose, in military, anti-cyclic, urban, rural and development. Although planning, like any other technical concept, has not been immune to the modifications brought about by its historical, political, social and economic surroundings, changes in its nomination have not been so many nor as significant as in the case of development, because planning nominative modifications were oriented to the way in which it was politically understood at certain moments of history and not to semantic variations.

In fact, it can be ascertained that the single nominal variation that the *planning* concept had was when it was called *programming*, since it has been maintained almost with a single meaning generally accepted. This, for sure, is due to the fact that the nature of the term is absolutely technical and instrumental and does not give place to subjective interpretations. In summary, *economic planning* has been understood as a synonym of planning and *programming*, without intending to give it a connotation other than what the initial concept represents thereof.

The foregoing is explained by Pedro Muñoz Amato in his *Introduction to public administration. General*

theory, planning and budgets (1954), when he warns that, when defining *planning* like a fundamental process of public administration, the debate concentrated on the political trend of the time, which led to the discussion not to concentrate on the meaning of the word itself, but on the "degree of Government participation in the direction of the social processes" (P. 103). That is to say, the debate on planning was not of a semantic order, but rather structural, because the important thing was the size that planning States would have according to the level of interventionism.

Therefore, an ideological struggle started between those who feared a high dose of state intervention to the detriment of personal liberties and the defenders of central planning and the State of well-being as a guarantee of equal conditions for the human existence.

In this respect, Louis-Joseph Lebret (1969) assured in the 60s that the "mere mention" of the *planning* concept was enough to generate malaise both in the political spaces as in those purely technical, since due to its origins it was associated to the limitation of rights like a political practice. No wonder, because when borrowing the definition given by Barbara Wootton towards 1946 and which Pedro Muñoz Amato presents in his *Introduction to public administration* (1954), we can notice that an academic sector considered that

planning can be defined as the conscious and deliberate election of economic priority by any public authority [...] In this context, "public authority" means a State, a Government (with police and military to impose its decisions if necessary), or any other body created by the State or which has been invested with certain rights and functions. (Amato, 1954, P. 103)

This definition turns out interesting because it grants planning a coercive power in society by virtue of "the priority" incarnated by the economic thing. It could also be assured that this definition corresponds to the planning idea that existed in non-democratic regimes, where the reason of State, called "economic priority" by Wootton, legitimized the use of force to "impose its decisions".

In opposition to this, Raul Prebisch (1964), leading the "*cepalino*" side of the debate, defined public planning like that instrument that serves to

more effectively carry out a strategy, a development policy. If the opposite happens, and the

prevailing trend is more immediate, the experience shows that there is a high probability that planning may become an exercise at the margin of the State's concrete action. (P. 228)

The definition offered by the Argentinian economist leads to a two-way reflection, one refers to the temporality in the long term of the planning task, the other indicates that the reason of being of the planning effort must be development.

Nevertheless, Albert Waterston stated in his *Development Planning. Lessons from experience* (1969) that economic planning could be used for different purposes, such as "the preparation and execution of programs to place men in the Moon or in outer space, to the administration of a company, a city, a region or a nation" (P. 18), to which he added that planning could "be temporary, when it is planned after a natural disaster; during war times, or during the reconstruction of the postwar period" (P. 18), or that if, on the contrary, the objective of planning was macroeconomic stability or full employment, it had to be performed in the long term.

In spite of the endless number of definitions on planning that can exist, the point in common of all these is the essential element of planning: *the plan*. On this matter, important theoreticians like René Costé (1967) promulgated in the 60s that planning as a technique and as a strategy required indispensably of a plan that acted as backbone of the planning process. It is understood by *plan* the fundamental unit of economic planning, that is to say, the tool without which planning could not be materialized, since this is the technical instrument that makes public management possible.

In agreement with the above, Waterston sets out that "a plan is a means, not an aim. However, in many nations official planners and other civil officials behave as if the formulation of the plan was the term, and not the principle, of the planning process" (Waterston, 1969, P. 106). This situation could be one of the causes of under-development of those countries in which the formal thing (textual) prevails over the real thing (substantial).

This way, it could be stated that "planning" is a process that implies, in one first stage, the formulation, a program or a rational plan of action tending to attain the objectives drawn up *ex ante*. The execution of the plan is located in a second phase, that, simultaneously, gives rise to the third stage, dedicated to the control of the executed thing, to then get to a fourth phase of evaluation where what is reached is measured versus

what was planned, in order to go on to the last stage, dedicated to feedback.

This way, we could summarize by saying that for some authors *public planning* is above all a political concept very close to that of *governability*, whereas for others, planning has development as the final purpose, which in turn is bound to economic growth and social welfare. In spite of their opposite appearance, these two positions do not have to be seen like opposed, but as complementary, since development planning demands not improvising in the economic affairs on the part of the Executive.

However, the economic reality demands that economic planning application shall not be limited exclusively to serve as a government management tool, because the scope thereof is global. To the extent that the United Nations Organization (UN) was the entity that capitalized the supranational objective of development through the planning task that created, on the one hand, the Economic and Social Council (ECOSOC) and, on the other, consulting bodies on economic matters.

These entities were the Economic Commission of Europe (CEPE) and the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (CESPAP), founded in 1947. Eleven years later, in 1958, the ECOSOC created the Economic Commission for Africa (CEPA). Only the creation of the Economic and Social Commission for Western Asia (CESPAO) in 1973 lacked, because in 1948, by means of the resolution of February 25, the Economic Commission for Latin America already existed, which later included the Caribbean region and, thus, adopted the name of Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL).

The importance of CEPAL lies in the fact that since the 60s it has been the epicenter of the discussions on economic planning and development of the region. It has carried out important studies on development, from which it formulated, from the hand of its academics, the "cepaline doctrine", in the 50s, in the last century, that was not a simple recipe book of macroeconomic measures for the countries of the region, but it became a way to conceive Latin American public administration and, therefore, a way to think about and to tackle its economic problems. It is convenient to indicate that institutionality of development in the regional scope demands the creation of local organs in charge to orienting the efforts regarding economic planning.

In this state of affairs, we can assure that the planning concept gave rise to a series of public institutions of

local and international nature that recognized (at least formally) the calling of all peoples to economic development.

Development

We must start by indicating that stages like economic poverty, the technical and scientific underdevelopment, the inequality of opportunities, the excessive concentration of wealth and the high rates of unemployment, among others, were

the main reason and simultaneously total justification so that in the middle of the 21st century economists, philosophers and statesmen would focus their attention, their knowledge and their experiences, on the analysis and deep study of what is known today as the *theory of economic growth*. (Aguilar, 2008, P. 10)

This theoretical body considered the growth of national revenues as a fundamental pillar, in spite of the different wars and other social phenomena (financial and public institutionality crises). Within the most important thinkers we found Adam Smith (2014), who when defining common sense in the economy assured, towards 1776, that progress had to be understood like that one period, "while society advances towards later wealth increases" (P. 79). The author added to the above that the economic apparatus of a nation and all its efforts and resources had to be destined, firstly, to sustenance and, subsequently, to comfort and luxury, which gives a fundamental role to the primary sector of economy in attaining wealth.

Now then, the *development* concept, as we know it today, has transformed both in its linguistic nomination as in its practical meaning throughout history. This conceptual construction process can be clearly appreciated in Lebreton's *Concrete Dynamics of development* (1969). In this work, the French priest states that the changes in the forms of industrial production were the origin of the concept denominated *wealth*, as well as the appreciation that indicates to him, is determinant of progress.

Wealth enclosed the effort to "increase production enough so that, by means of the simple game of supply and demand, the entire humanity could benefit from having more and be worth more; the well-being would be the consequence of having more" (Lebreton, 1969, P. 40). In these regards, wealth appeared quantitatively like that stage of human well-being susceptible to be measured by the property rights that granted

the production factors to their holders. It is important to clarify that this nomination must be understood within the framework of antecedents of the industrial era and, therefore, of pre-capitalism.

As a prelude, Laureano Gómez Castro (1928) warned that “wealth fosters culture, founds and gives roots to civilization” (P. 37) that is to say, that civilization, maximum expression of life and ideas in society, is just the materialization of well oriented national wealth. The above can also be understood as the wealth of a nation, manifested in its annual income, with the purpose of consolidation of its civilization, because it demands, on the one hand, the full use of resources in the great production process, and determines, on the other hand, a new form of social agglomeration in urban centers, the birth of an urban social class and its new social practices, of which some would forge the mentioned civilization.

But in the early 20th century, a new conceptual designation came about: *valuation*. Its contribution in the 20s consisted of referring to the *value of use*³, inherent to certain elements and/or means that societies had available for the production process. With respect to this, Lebreu (1969) warns us that valuation was much more than a simple concept that defined the opulence of a people, since it also implied the execution of coordinated operations such as the

improvement or construction of communication roads and ports, regulation of water courses, irrigation, drying, implantation of extractive industries and transformation, creation or increase of means of transport, extension of the market, formation or immigration of technical pictures, general raising of the technical level, orientation - if not planning - of the economy by the State, establishing a well-organized and competent administration. (P. 41)

Afterwards, the international economy and political imperialism served like a discussion scenario where new concepts arose to denominate what had been in its beginnings the wealth or the progress, and that was later called valuation. These new concepts were *growth* and *expansion*.

3 “To any object that we can use to achieve any aim (rational or imaginary) we attribute a determined importance, a certain value of use. According to this we can define the value of use as the specific utility of an object to serve for a human aim or a necessity. Examining this concept carefully we will see that the value of use includes three elements: necessity, utility of the object and the understanding thereof” (Kleinwächter, 1940, P. 269).

Its appearance took place towards the decade of 1950, setting a landmark in the political field, since “global growth is easily expressed by the percentage of increase of the national production (gross or net) or of national rent income [...] the expansion becomes, really, a task to conquer markets and extend influence” (Lebreu, 1969, P. 42). It must be added to the above, that economic growth is accompanied of a constant increase of *per capita* income “or per worker, accompanied quite often by an increase of the population and almost always of structural reforms” (Kuznets, 1973, P. 3) that allowed such expansion.

But, after the configuration of growth and expansion-like concepts, we arrived in the second part of the 50s to two new nominations that, with detailed meaning, would modify the economic theory and, this way, the public policy. Such expressions were maximization and *optimization*. Both concepts appealed to the need of the effective use (effective and efficient) of all resources and factors available for the great task of industrial production.

Maximization and optimization, as economic processes, looked for economic growth in real terms, in order to generate the conditions required for a social stage of superior well-being. These two nominations arose in the light of mathematical applications to productivity, defined, this last one, from functions susceptible to maximize - as the accountable profit - or to minimize - as production costs. Therefore, economist-mathematicians developed theorems such as the one of extreme values, the test of the second derivative, the method of Lagrange multipliers and Kuhn-Tucker conditions that would address in a formal way the problem of production and the corresponding allocation of resources in real but simplified situations.

This gave way, a decade later, to the most accepted concept with which the population was invited to achieve greater levels of well-being, and thus, greater levels of humanity. In this respect, Pope John XXIII warned about this in his encyclical “*Pacem in Terris*” (2003), when assuring that “nature itself has conferred on men the right not only to be offered a job, but also to choose freely [...] From the dignity of the human person you see stemming also the right to develop economic activities as per the normal conditions of personal responsibility” (p. 10). Such concept is that of *development*, a term which “overflows what is purely economic and the objective thereof must be human elevation; it consists even, in strict terms, in human elevation, in and for a progressive economy; and ‘for’

doesn't mean here an exclusive dependency" (Lebret, 1969, p. 46).

From this conception, more humanistic and less quantitative, other conceptual constructions come about, such as *development as freedom and development ethics*, which turn out to be fundamental in the planning technique. On its part, *development as freedom* is, before anything, a theoretical-practical proposal. Its greatest exponent, Amartya Sen (2011), towards 1998, defined *development* as "a process of expansion of the real freedoms enjoyed by individuals. This approach considers that expansion of freedom is 1) the *primary aim* and 2) the *main means* of development" (p. 55).

In other words, *development as freedom* is a theoretical construction which proposes to understand the topic of poverty from the freedoms of human beings, which allow them to have greater capacities, and, thanks to this, get by without depending on the State or third parties. For Sen, poverty is related to the lack of individual capacities and not to income *per capita*. Such capacities are limited by the lack of political, economic and cultural freedoms, among others.

With respect to *development ethics* we must indicate that despite the fact that economic orthodoxy suggests that the development of a country is manifested through easily quantifiable indicators such as aggregate income, in reality "development is not related exclusively to such indicators. Actually, a much broader perspective is arising in the discussion of how to reach development, and it is there where the idea of social capital emerges" (Klikberg and Sen, 2007, p. 265). That is, development ethics suggests that, more than the economic result, what matters is the social process whereby such result was achieved.

On this subject, Klikberg and Sen assure that social capital has four dimensions. The first one is trust as guarantee for successful interpersonal relations; the second one is the associative capacity that exists in an economy, which allows to achieve economies of scale and undertake great projects; the third one is civic conscience, which is nothing other than the concept citizens have of public matters; and the fourth dimension groups ethical values whereby life in society is built.

Thus, the culture of development is a fundamental element in the development of countries, given that

Changes in economic and social policies require correlation with cultural matters for the sustainability thereof. It is necessary to activate the debate of

ideas, the discussion on ethical values and attitudes. Cultural expressions have the possibility to transmit all their manifestations in a free and open way, the agenda of real sufferings and the claims of the population. (Klikberg and Sen, 2007, p. 276)

By virtue of the above, one could very well say that the culture of development must be the place where the conceptual evolution of development lies, so that social well-being can be founded through democratic principles, as a minimum condition of the political and economic environment of a nation where development is a fundamental part of the State-nation structure.

Technique

To deal with the *economic planning of development* technique demands to do so from the economic, institutional and public management perspectives, given the fact that these are the spheres wherein it materializes.

With respect to the economic perspective, it is necessary to rescue the important contribution made by the North American economist Wassily Leontief with its Input-Output Model (IOM), which was nothing other than the "realization of the dream in the XVIII century of physiocrat Francois Quesnay, the first one to conceive the *Tableau Economique* over the circular trend of economic life" (Santos, 1992, p. 86). As for the rest, the IOM represents a slightly more sophisticated adaptation of the general equilibrium theory, initially proposed by Leon Walras, quantitatively revealing in it the interdependence of industries in an economy. The importance of such model lies in the fact that it is able to synthesise those inter-industrial relations of an economy, turning such data into information of essential importance for the decision-making process regarding inter-sectorial economic planning.

Such inter-industrial relations are presented in a matrix composed of

columns (vertical spaces) and rows (horizontal spaces), at the beginning of which the name of the corresponding sector is written. In each box formed by the intersection of a column and a row, a quantity is registered, expressing the monetary value of the goods or services that the industry, the name of which is written at the beginning of the row, sold to the industry, the name of which appears at the head of the column. Such quantity is, therefore, a *product* for the selling sector, and an *inducto* for the sector which bought. It follows that the row and the column which have at the beginning the name of the same industry, provide full information

Figure 1. Input-Output Model

	Industria 1	Industria 2	Industria 3	...	Industria n
Industria 1	a_{11}	a_{12}	a_{13}	...	a_{1n}
Industria 2	a_{21}	a_{22}	a_{23}	...	a_{2n}
Industria 3	a_{31}	a_{32}	a_{33}	...	a_{3n}
...	...	...	...	...	...
Industria m	a_{m1}	a_{m2}	a_{m3}	...	a_{mn}

$m \times n$

Source: Personal development based on the original model by Leontief (1984).

on the relations with the rest of the economy. (Zamora, 1966, p. 149)

Now, the general form of the *la* IOM is linearly determined by a numeric arrangement of the order $m \times n$, with m rows and n columns, as shown in figure 1.

Where: 1) $m = n$ and represent the number of industries composing an economy; 2) a_{ij} is the position reflecting the minimum input of industry i (expressed in monetary units) that industry j requires for its production. It should be noted that in Leontief's coefficients model, the labour provided for national production is treated as one more industry. Additionally, it is appropriate to specify that the IOM of contemporary economies considers input of imported origin, income generated by the production factors and the consumption of intermediate goods allocated for national production, which means an expansion of Leontief's basic model towards the international economic reality, where the interdependence of economies in the global environment is manifested.

It is worth clarifying that the IOM has not been a model applicable only and exclusively to national economies independently; there is the research carried out at the initiative of the UN in the seventies of the XX century entitled *The future of the world economy*, led by Leontief. Such study intended to evaluate the world economy using the *input-output* analysis as methodology.

One of its most highlighted results is the fact that "the main limits of a sustained economic growth of accel-

erated development are of political, social and institutional nature" (Leontief, et al, 1977, p. 40). That is, the limits of economic growth are not economic as such, but rather social, which can be generalized in the fact that poverty and underdevelopment are the result of social and not merely economic aspects.

In view of the above, Leontief (1984) considered that planning had to be considered as "the organized application of systematic reasoning to the resolution of concrete practical problems" (p. 51), which implicitly denotes that economic planning had its own method, that we might assure is IOM, as it unveils the interaction of the state with the private sector in the direction of economy. Leontief explicitly recognizes that the problem lies not in "choosing between free competition and total planning, it lies in choosing an efficient combination between both policies" (1984, p. 51), since this is about finding the optimal point to organize the production factors from the State, but with active participation of private entrepreneurs.

This way, we can assure that the IOM allows *policy makers* to anticipate the economic effects which might be generated if any of the variables of the model changes its behavior, such as general level of prices, changes in the demand or supply *shocks*, the price of skilled labour, amongst others. This situation leads you to believe that official efforts should be made to generate the desired levels of production, and to such end, the incentives offered by the State to the private capital are a great tool.

To conclude, it is worth noting that the IOM requires great efforts such as the collection and treatment of statistical information, which fact represents a great problem in emerging economies, as such information is non-existent or unreliable, due to the technical deficiencies presented by the organizations engaged in such important task. Additionally, it must be indicated that the inflexibility of the model is one of its main defects, as it is based on economic stability assumptions.

Now then, as regards the institutional perspective, it is convenient to appeal to Álvaro Gómez Hurtado (1979), who affirmed that "the Plan is the great regulating framework of the intervention of the state within which freedoms prosper and which are today threatened by an intermittent and capricious state action" (p. 20). The position of the conservative statesman is more than original, and contributes an innovative element in the development planning technique, whilst assuring that economic planning must promote human freedom and that, on the opposite, discretion in topics of economic policy vis-à-vis development as objective of the

nations suppresses such freedom when public action is "capricious" and "intermittent". And it is precisely the *development planning technique* which, when applied to the solution of public economic problems, eliminates that intermittency Gómez Hurtado was referring to. Institutional matters cannot not be confused with legal matters, as this has already delayed States in their operation, vis-a-vis the speed at which economic developments take place.

From what has been said by Gómez Hurtado we can switch to the perspective of public administration, as they explain each other reciprocally, and, to such end, it is necessary to borrow the words of Waterston (1969) in order to open the way for the definition of *development planning*.

As the planning objectives and practices in each country are in some ways different from those of the other nations, it is impossible to formulate a definition of development planning which can meet each and every requirement. The definitions are varied and extensive. It is possible to find, in one extreme, a definition which is sufficiently broad to cover all nations, and in another, one so tight that it can only cover a few of them. (p. 29)

Along the same lines of the statement by a former lecturer of the World Bank Economic Development Institute, we might agree as to the fact that *development planning* is the government commitment to involve all sectors of society in the satisfaction of the basic needs of the population. Additionally, development planning, more than a management option, must be seen as the way to correct market failures. In this sense, Galindo and Malgesini (1994) rightly highlight that

"development" is not a phenomenon which can be explained economically. Due to the fact that economy is affected by the changes of the world surrounding it, the causes and the explanation of development must be sought outside the group of facts described by the economic theory. (p. 108)

In other words, although development planning must not be limited to economic growth as a goal in itself, it must resort thereto. In support of the foregoing, Amartya Sen affirms that the analysis of economic development of the population must not be limited to only "observing the economic growth of the GNP or some other indications of the general economic expansion. We also have to observe the influence of democracy and political freedoms in the lives and capacities of citizens" (Sen, 2011, p. 188).

In turn, Jan Tinbergen (1974) stated it should be considered that

development possibilities depend on certain factors such as the willingness of the Government and the people to make special efforts, of external aid in the field of investment or education, and of a number of short-term factors, such as the yield of harvests, fluctuations in the world market, etc. (P. 15)

Additionally, the Dutch economist emphasizes that "advanced countries" reached economic development thanks to the impetus and leadership of private entrepreneurs, in which fact he is in agreement with Costè (1967), since Costè assures that the "most important" cause of under-development is *social ankylosis*, which is defined as that one moment in which

the elites of a country (political, intellectual leaders, different professional bodies,) lose the initiative spirit, stop searching for new things, are satisfied with the level reached, proudly lock themselves inside them and abandon themselves in idleness and lust, condemning their people to stagnation and the recession with respect to the global advance of civilization. (P. 709)

By virtue of the above, we could agree on the fact that underdeveloped countries are those that "are less developed than they could be, that have a greater potential than the one they use" (Kuznets, 1973, P. 481), but that due to their "social ankylosis" they sub-utilize their economic potential⁴.

In a complementary way, Hernando De Soto explains to us in the *Misterio del capital* (2000) that in the world economy there are two spaces where the economic thing happens: the extralegal (or informal) and the legal one. According to De Soto, they are both separated from each other due to the existence of a "crystal bell" that serves as display cabinet of the social inequity generated by Capitalism, where those that are outside the bell are the ones marginalized by the system and those that are under the bell are the privileged ones. The crystal allows to see from both sides of the bell what happens on the other side with total indifference versus the reality observed.

Just as the Peruvian researcher assures, this happens because in underdeveloped countries there are ineffi-

4 This particular point of the discussion is opposed to as proposed by Arthur M. Okun in his *Equality and Efficiency: The big tradeoff* (1975) when he assures that "some equality will be sacrificed for the sake of efficiency, and some efficiency for the sake of equality" (p. 88).

cient property systems, because the “poor are not the problem, but the solution”, because if there were formal property systems where migrating from extra-legality to legality was an expeditious process, these agents would have sufficient incentives for such migration, consequently the economy as a whole would win.

De Soto defends the idea that private property is the means through which a country can turn “dead capital” into “active capital”, as long as that the extralegal individual can enter the market with its legally recognized goods, that is to say, whenever he is free to choose legality. It must be added to the above, the importance that academic, technical and technological instruction has in the process to reach development, because

the poorest countries can reach the level of the richest ones, provided that they reach the same level of technological knowhow, qualifications, education [...] This knowledge dissemination process does not fall from the sky: it is often accelerated by the international and commercial aperture [...] and it depends mainly on the capacity of countries to mobilize financing and the institutions that allow for massive investment in educating their people, while assuring a legal framework foreseeable for the different actors. (Piketty, 2014, P. 88)

Sometimes, the impediment to shift from those extra-legal economies to the legal ones is lack of education. In this state of affairs, the development planning technique requires a public institutionality that guarantees the development of the people from a comprehensive approach, because a stage opposite to the development only moves the nations away from the ideal of human development that every legitimate Government must aim for. With regards to the humanization of the economy as a guarantee for full development, we find John xxiii, that in his *Pacem in Terris* encyclical (2006) emphasizes that it is very important that in the planning process

Governments place all their efforts so that economic development and social progress advance at the same time and so that, as productivity of the economic systems is developed, essential services also develop, such as, for example, highways, transport, commerce, drinking water, housing, medical care, means that facilitate professing the religious faith and, finally, aid for the rest of the spirit. It is also necessary that the authorities strive to organize economic forecasting systems so that, in case of a misfortune or an increase in the burden of family obligations, citizens can have what is required to lead a dignified life. (number 64)

The reflection that John xxiii shares with us around the role to be fulfilled by the Government in the planning technique is absolutely rich in humanism, since it allows us to have a vision not so economic nor so political of what must be the last aim to seek for in a planning process, but part of the dignity of the human person through the achievement of optimal levels of economic and social well-being. In other words, the *why* of the planning technique is determined in human dignity, and the *how*, in the *development plans*. Its importance lies in the fact that “the development plans must serve as a letter of presentation of the country’s economy before foreign Governments and the international technical and financial cooperation organizations” (Aguilar, 2008, P. 205), because they play a decisive role in the design and execution of the foreign policy of a nation State within the international cooperation framework for development.

The foregoing demonstrates the crosscutting nature of the development planning technique in public affairs, both locally, or internationally, reason why development must be a state and not a government policy. Therefore, development must be inserted within the structure of the State like the most important public institution, because the dignity of the human person depends on it, which implies that anything that endangers such an elevated institution - as poverty, inequality, deficient education, corruption, among other phenomena, endangers human dignity.

Conclusion

It can be stated then that conceptual evolution processes of *development* and *planning* decanted in the formation of the planning technique as it is known today. Development economic planning must be acknowledged as a means to obtain worthy life standards collectively. Therefore, a consensus must be obtained about what the population understands by *development*, in order for it to be able to materialize itself in the most important public institution in the State structure.

It is inadmissible that a State has different or, even worse, contradictory aims with respect to development, since the human person is dignified therewith. For this reason, the national production must be endorsed by the existence of transparent public institutions that operate by virtue of development ethics.

Finally, it must be remembered that the technical aspect of economic planning does not obey any school of thought as such. This is how, by being outside the ideological frameworks, it has been able to survive in

a market economy, in which the action of the State in economic matters must be strictly oriented by a plan or program that considers inter-industrial relations of an economy.

This plan must be the result of a public agreement exercise between the different estates and sectors of the nation-state where the national objectives to be fulfilled are identified in a determined period of time, which will become the guarantee that the development intended in such instrument be the reflection of the national feeling and not the arrogance of individual interests.

This way, it is stated that the National Development Plan be the legal and administrative framework whereby individual freedoms and respect for human rights can be materialized. Such plan must be so flexible that it withstands electoral changes that political dynamics imply, and that it supports the alterations pertaining to the market economy, but it must also be so rigid so as not to allow any manipulation by individual interests. This, because development is a right of all nations, as warned by the jusnaturalist tradition, and its attainment must be an objective of the global scope, indiscriminately from political ideologies, races, religions or regimes. It is possible to clarify that this development is not given by the trivial materialism of "having", but by the fundamental principle of "being".

Bibliographic References

- Aguilar, Z. I. (2008). *Principios de desarrollo económico*. Bogotá: ECOE Ediciones, Universidad Sergio Arboleda.
- Bello, A. (1972). *Gramática. Gramática de la lengua castellana destinada al uso de los americanos*. Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación.
- Costè, R. (1967). *Moral internacional*. Barcelona: Editorial Herder.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Galindo, M. A. y Malgesini, G. (1994). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. España: Mc Graw Hill.
- Gómez Castro, L. (1928). *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*. Bogotá: Editorial Minerva.

- Gómez Hurtado, A. (1979). *La Planeación*. Bogotá: Ediciones Populibro 66.
- Kleinewächter, F. V. (1940). *Economía política*. Barcelona: Gustavo Gili Editor.
- Kliksberg, B. y Sen, A. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Kuznets, S. (1973). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar.
- Juan XXIII. (2003). *Carta encíclica Pacem in Terris. Sobre la paz entre todos los pueblos*. Lima: Ediciones Paulinas.
- Lebret, J. L. (1969). *Dinámica concreta del desarrollo*. Barcelona: Editorial Herder.
- Leontief, W. (1977). *El futuro de la economía mundial. Un estudio de Naciones Unidas*. México: Siglo XXI Editores.
- Leontief, W. (1984). *Análisis económico input-output*. España: Ediciones Orbis.
- Muñoz Amato, P. (1954). *Introducción a la administración pública. Teoría general, planificación y presupuestos. Volumen 1*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo. Informe a la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, D. A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santos, C. L. (1992). *Los premios Nobel en Economía. Biografía, obras y teorías*. Bogotá: Cultura, Actualización y Técnica Editores.
- Sen, A. (2011). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Smith, A. (2014). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tinbergen, J. (1974). *La planeación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waterston, A. (1969). *Planificación del desarrollo*. En español. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamora, F. (1966). *La sociedad económica moderna. Capitalismo, planeación y desarrollo*. México: Fondo de cultura económica.

TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tendencias teóricas de la administración pública



Luz Stella Parrado

Administradora pública con maestría en Administración Pública y estudios en economía e historia. Ha sido docente, investigadora y consultora. Actualmente se desempeña como decana de la Facultad de Pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
Contacto: stelparr@esap.edu.co

Resumen

El Estado ha experimentado transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales regionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional, que ayudan a explicar las orientaciones y las modificaciones en su aparato. Esas transformaciones han sido justificadas por múltiples actores, como académicos, políticos, agencias y gremios privados y organizaciones sociales que en general han tenido una voz unísona para avalarlas. Las posiciones teóricas para reformar al Estado han sido influenciadas por diferentes políticas que cubren las perspectivas más tradicionales, como las liberales, las neoliberales, las marxistas, etc. En este trabajo se pretende establecer y analizar la relación entre las transformaciones del Estado moderno, la administración pública y la imagen que han socializado algunos autores sobre esas transformaciones desde posiciones teóricas, doctrinales e ideológicas.

Palabras clave

Estado, administración pública, transformaciones del Estado, burocracia.

Transformations of the State and changes in public administration Theoretical trends of public administration

Abstract:

The State has undergone fundamental transformations in its fiscal, functional and power connection with regional state instances, the market, social organizations and international players, that help explain the orientations and modifications in its apparatus. Such transformations have been justified by multiple players, such as academicians, politicians, private agencies and guilds, and social organizations who have generally had one single voice to endorse them. Theoretical positions to reform the State have been influenced by different policies that cover the most traditional perspectives, like the liberal, the neoliberal, the Marxist, etc. This work intends to establish and analyze the relation between the transformations of the modern State, public administration and the image that some authors have socialized regarding such transformations from theoretical, doctrinal and ideological positions.

Key words:

State, public administration, State transformations, bureaucracy.

**Transformations de l'État et changements
dans l'administration publique**
Tendances théoriques de l'administration publique

Résumé:

L'État a subi des changements fondamentaux dans ses organes fiscaux, fonctionnels et de pouvoir avec les instances étatiques régionales, le marché, les organisations sociales et les acteurs internationaux, ce qui permet d'expliquer les orientations et modifications de son appareil. Ces transformations ont été justifiées par de multiples acteurs, notamment des universitaires, politiques, agences, associations professionnelles privées et organismes sociaux qui, en règle générale, se sont exprimées à l'unisson pour les soutenir. Les positions théoriques de réforme de l'État ont été influencées par différentes politiques qui regroupent les points de vue les plus traditionnels: libéraux, néo-libéraux, marxistes etc... Cette étude vise à établir et analyser la relation entre les transformations de l'État moderne, l'administration publique et l'image que certains auteurs ont popularisés de ces transformations à partir de positions théoriques, doctrinales et idéologiques.

Mots-clés:

État, administration publique, transformation de l'État et bureaucratie.

**Transformações do Estado e mudanças
na administração pública**
Tendências teóricas da administração pública

Resumo:

As transformações essenciais que o Estado tem experimentado nos seus relacionamentos fiscais, funcionais e de poder com as instâncias estatais regionais, com o mercado, com as organizações sociais e com atores do âmbito internacional, ajudam a entender as orientações e mudanças na sua estrutura. Essas transformações foram justificadas por múltiplos atores, como acadêmicos, políticos, agências e grêmios privados e organizações sociais que em geral apoiaram tais transformações unanimemente. As abordagens teóricas para reformar o Estado foram influenciadas por diferentes políticas que abrangem as perspectivas mais tradicionais, como liberais, neoliberais, marxistas, etc. Neste trabalho tentamos estabelecer e analisar a relação entre as transformações do Estado moderno, a administração pública e a imagem que alguns autores comunicaram sobre essas transformações com base em abordagens teóricas, doutrinárias e ideológicas.

Palavras chave:

Estado, administração pública, mudanças do Estado, burocracia.

JEL: H83, Y, Z

Fecha de recepción: 27-07-2017

Fecha de aprobación: 17-10-2017

Cómo citar este artículo:

Parrado, L. S. (2017). Transformaciones del Estado y cambios en la administración pública
Tendencias teóricas de la administración pública. *Administración y Desarrollo* 47(2), 36-51

Introducción

La acción del Estado ha sufrido diferentes modificaciones. Pasó del Estado de intervención mínima a una fase fuertemente reguladora y luego a un traslado de funciones básicas a las organizaciones privadas. Estos cambios afectaron de manera sustancial al aparato administrativo público.

Frente a las transformaciones en la acción del Estado aparecieron diversas corrientes teóricas, doctrinales e ideológicas que abordaron el análisis de la burocracia y avalaron, justificaron o criticaron los cambios sufridos en el aparato burocrático público y en las orientaciones del Estado.

La influencia intelectual sobre las decisiones del Estado las ha llenado de sentido y les ha permitido a los Gobiernos fundamentar los profundos cambios que han operado al interior de los aparatos organizativos y que justificaron la desregulación y la producción de servicios públicos que se creían, por esencia, un asunto de Estado.

En el curso de los últimos tres siglos, el Estado ha sufrido profundas transformaciones en su rol dentro de la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su dotación, en la composición y orientación del aparato administrativo y en la magnitud de su presupuesto. Está experimentando transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales regionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del ámbito internacional que ayudan a explicar sus orientaciones y las modificaciones en su aparato.

Todos estos cambios han sido justificados por múltiples actores, como académicos, políticos, agencias y gremios privados y organizaciones sociales que en general han tenido una voz unísona para avalarlos. Así mismo, las posiciones teóricas que sustentan la reforma del Estado han sido influenciadas por diferentes políticas que cubren las perspectivas más tradicionales, como las liberales, las neoliberales, las marxistas, etc.

Al iniciar el siglo xx ya agonizaban los discursos liberales que preconizaban la libertad individual frente a la acción del Estado. En contraste, en los años cuarenta era evidente la fortaleza discursiva y argumentativa que avalaba la intervención estatal en todos los campos de la vida económica y social e, incluso, al Estado se le atribuyó el papel de promotor del desarrollo. Luego, a finales de los años setenta, se propagan las más ácidas críticas al Estado interventor y varios ideó-

logos e intelectuales defendieron de nuevo la idea de replantear la intervención activa del Estado en la economía y en muchos aspectos de la vida de las sociedades por razones económicas, atribuibles a las libertades y valores democráticos del liberalismo e incluso a la inconveniencia para la renovación de las fuerzas del capitalismo global.

Crozier (s.f.) señala por ejemplo que:

se debe replantear por completo la regulación del Estado y el rol de la administración, pues, por inteligentes que sean, nuestros tecnócratas no poseen ni la competencia ni la libertad de espíritu necesarias para tomar decisiones en lugar de los prácticos. En cambio, el Estado omite totalmente invertir en el desarrollo de los conocimientos y de las investigaciones indispensables para la clarificación de las decisiones económicas, técnicas y financieras públicas y privadas. (p. 1)

Con el más escueto pragmatismo se adujo que el Estado y la administración se habían convertido en un gran obstáculo para el devenir de las sociedades, de este modo, se puso en tela de juicio la existencia del Estado mismo y se fue redefiniendo su rol hacia lo que se consideró necesario e insustituible para la estabilidad de la sociedad y el territorio. En esta misma perspectiva se encuentra, de manera más específica, el análisis del fenómeno burocrático de las organizaciones públicas modernas.

No hay que olvidar que cuando se analiza el rol del Estado también se habla de la administración. Como señala Chevallier, lo que generalmente se observa es que, tras la autoridad del Estado, los administradores se esfuman enteramente detrás de él.

Se considera que están desprovistos de voluntad propia y que no defienden interés particular alguno: mandatarios dóciles, no hacen sino transcribir la voluntad de su mandante; es el Estado, y solo él, quien habla por su boca. El Estado aparece así como garante de la "pureza virginal" de los administradores [...], incapaces de goce, milagrosamente castrados, a los administradores se les priva de toda voluntad de poder; y esta pureza los pone al abrigo de todo ataque. (Chevallier y Loschka, p. 2)

A pesar de esta mimetización de la administración detrás de la autoridad del Estado, lo que se observa es que esta es producto de la sociedad. La administración no es un conjunto cerrado que se mueve

por referencia exclusiva de sus propias leyes: está inserta en un orden estructurado y estratificado cuyos diversos componentes están articulados e influyen de manera determinante en la sociedad.

Las principales corrientes de análisis del fenómeno burocrático han demostrado de manera fehaciente que las posiciones que validan y dan sentido a la racionalidad burocrática del Estado no son unívocas ni permanentes ni inmutables y mucho menos objetivas¹. Ello se debe no solamente a que la burocracia es un fenómeno social e histórico, sino a que quienes producen el conocimiento sobre el fenómeno administrativo interpretan la burocracia como un fenómeno social cuya observación y análisis están mediados por una valoración objetiva y subjetiva del observante, "cualquier conocimiento de las cosas viene mediado por una serie de prejuicios, expectativas y presupuestos recibidos de la tradición que determinan, orientan y limitan la comprensión o predominan las preconcepciones" (Gadamer, 1991)².

En relación con la administración también se ha dicho que:

se ha pasado de una dinámica de gestión directa a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos que modifica los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y potencialidades de eficiencia y eficacia de las administraciones. Entre la ciencia y la ideología las interferencias son numerosas y se sitúan en varios niveles. En primer lugar, está la intervención del poder del Estado, tentado siempre de domesticar a la ciencia, cualquiera que sea el régimen existente, que fomenta, censura u orienta la investigación en función de sus preocupaciones; está el peso de la ideología oficial o dominante que oprime al investigador quien, a

menudo, no tiene conciencia de ello y le hace correr el riesgo, consciente o no, de poner su práctica científica al servicio del *statu quo*; por último, están el elemento subjetivo, los valores propios del investigador, que encontramos a lo largo del proceso del conocimiento desde la elección de los problemas hasta la interpretación de los hechos. (Ramiö, p. 3)

Hoy son relevantes las ideas en torno a la flexibilización de las burocracias y la necesidad de descentralizar las funciones de las entidades territoriales o delegar las funciones del Estado a empresas privadas o a agencias no gubernamentales. Se apela a dichos planteamientos, pero, a pesar de su diversidad, puede señalarse que la mayor parte de los argumentos justifican la necesidad de intervención, la regulación del Estado o una mínima intervención desde perspectivas más políticas que académicas.

Es evidente el vínculo entre las principales corrientes que han tematizado sobre el fenómeno burocrático y los contextos de cambio del Estado moderno debido a que la administración pública difícilmente puede disociarse de la evolución y el desarrollo del Estado.

El Estado no puede comprenderse de espaldas a la administración y en particular al aparato burocrático, puesto que esta es la que le da contenido a aquél, de modo que la administración es la acción del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su administración. (Nieto, 1996, citado por Martínez, 2009, p. 309)

Las perspectivas históricas también se ponen de presente y ya es indiscutible que "la administración no es inmutable ni intangible y mucho menos incomprensible: sufre las repercusiones de las tensiones, de las crisis que afectan al ambiente".

Más allá de las afirmaciones referidas en el contenido y en las orientaciones, hay una sumisión de postulaciones a las corrientes principales de interpretación que se derivan de una serie de premisas con presunciones de verdad y que están lejos de la objetividad (Chevalier, p. 4). Así pues, el saber y el conocimiento que se han desarrollado sobre la administración pública no son ajenos a la influencia del entorno político y las denodadas justificaciones de los investigadores por producir un conocimiento más comprometido y útil.

Hay una tensión aceptada de manera tácita entre las comunidades científicas y es que la ciencia se ve siempre amenazada por posiciones ideológicas, y la percepción del objeto corre el riesgo de ser falseada por

1. El conocimiento científico choca con una serie de obstáculos que provienen, de manera indisoluble, del investigador y del entorno social en el que opera, en la medida en que este entorno le condiciona del mismo modo que condiciona al objeto de su investigación. Si el investigador no puede escapar de este condicionamiento, ¿cómo puede hacer prevalecer un punto de vista crítico y alcanzar el conocimiento objetivo? (Chevalier).
2. Lo anterior supone que cualquier pregunta prevé su respuesta: "La regla hermenéutica de que el todo se debe entender a partir de lo particular y lo particular a partir del todo, procede de la antigua retórica y la imposibilidad de un conocimiento exhaustivo y totalitario de la realidad que ha sido transmitida por la hermenéutica moderna del arte de hablar al arte de comprender" (Gadamer, 1991, p. 109).

la imposibilidad de romper tanto con los significados subjetivos que le están ligados como con las seducciones de su aparente coherencia. De la misma manera, los fenómenos relacionados con el poder terminan seduciendo al investigador y lo llevan a impartir juicios de valor con una gran dosis de justificación.

Aquí se presenta una triple relación entre estas entidades: Estado, sociedad y administración pública, que se afectan de manera recíproca, y así, los cursos de las tres están imbricados. A través de las transformaciones internas, de las modificaciones de la textura del tejido social, puede medirse el grado de ósmosis entre la administración y su medio. La administración no encuentra, pues, su principio explicativo en ella misma, y su equilibrio interno es inseparable de una dinámica social global con la que él debe estar relacionado y confrontado sin cesar” (Chevalier y Loscha, p. 6).

Los discursos han venido explicando lo que sucede dentro de los aparatos de administración pública, han multiplicado los debates en torno al campo científico y a su grado de autonomía frente al derecho, la ciencia política, la economía, la sociología, etc. Se han aplicado otros debates en la demostración de que la administración no es más que un campo técnico que fluye y cambia como efecto del devenir de los acontecimientos políticos y económicos. Los más recientes y prolijos trabajos han expuesto recurrentes críticas a la racionalidad burocrática, a las orientaciones y a la utilidad de los aparatos administrativos de cara a las expectativas de la sociedad y el mercado.

El liberalismo y la administración pública en siglo XIX

El siglo XIX empieza con la restauración del antiguo régimen monárquico absolutista tras el éxito de Napoleón y el reparto proporcional del territorio europeo entre los vencedores —Rusia, Prusia, Austria e Inglaterra— tratando de evitar la configuración de un solo imperio. Pero de manera simultánea se producen las más radicales revueltas de movimientos liberales que abogan por el sufragio y por la instauración de un régimen democrático.

En Inglaterra los liberales se organizaron en sociedades secretas, pues fueron perseguidos por los absolutistas. Los llamados demócratas eran más radicales que los liberales, eran defensores de la República y partidarios de que el derecho al voto no se limitara a unos cuantos burgueses poseedores de rentas, sino que se extendiera a todos los ciudadanos a través

del sufragio universal. Eran defensores de las clases trabajadoras, la igualdad social y la educación general y gratuita.

La primera oleada revolucionaria, en la que confluyen el liberalismo y el nacionalismo, se produjo en 1820 y se extendió hasta 1825. En Francia vuelven los borbones al trono tras la derrota de Napoleón con Luis XVIII y Carlos X, quienes suprimieron la constitución y gobernaron con cartas otorgadas. En ambos reinados liberales hubo varios golpes revolucionarios que fracasaron y sus representantes fueron perseguidos.

Al malestar político se le sumó la crisis económica en Francia, todo ello facilitó la tarea de los liberales para activar una nueva revolución, esta vez con el apoyo del pueblo, con lo que lograron derrocar finalmente la monarquía absoluta. Posteriormente se impuso la burguesía y se organizó una monarquía moderada con una Constitución basada en el sufragio censitario, lo cual representó el triunfo de la alta burguesía.

El triunfo de los revolucionarios parisinos en julio sirvió de estímulo para el estallido de agitaciones por toda Europa; en Italia los levantamientos, de signo nacionalista, son aplastados por Austria; en Alemania las revueltas promovidas por estudiantes e intelectuales también son sofocadas. Polonia, que había desaparecido como Estado independiente en el Congreso de Viena, se levanta contra sus ocupantes rusos reclamando su libertad. Tampoco Bélgica vio reconocida su independencia en el Congreso de Viena y se la integró, bajo el dominio holandés, en el Reino de los Países Bajos. En 1830 los liberales belgas se levantaron contra ese dominio y con el apoyo de Gran Bretaña y Francia, consiguiendo su independencia y estableciendo una monarquía constitucional con Leopoldo I como monarca.

En 1848, bajo el liderazgo de los movimientos liberales y nacionalistas, se reanuda en el intento de acabar con el absolutismo. Las ideas que preconizan estos movimientos son la necesidad de instaurar la democracia, el sufragio universal, mayores libertades constitucionales, así como se propugna una igualdad no solo legal, sino social y se defiende la República como forma de Estado.

Los dos siglos precedentes ya han dejado huella en torno a la discusión de las leyes que rigen la ciencia. Esta discusión justamente partió de la fisura que se generó frente a la religión, al intentar ofrecer una concepción del mundo alternativa a las sobrenaturales, lo

que despoja de todo sentido moral las relaciones del hombre con la naturaleza.

Este enfoque se consolidó con la Revolución Francesa, “el hombre reforzó su percepción de ser el centro del universo y, así, la naturaleza era ahora un conjunto de fuerzas para someter a través de la razón de la ciencia y la técnica” (Naredo).

Desde el punto de vista político ya era claro que la legitimidad de los Estados se sustentaba básicamente en la participación ciudadana por medio del sistema representativo que organizaba la vida colectiva de la sociedad. Los procesos electorales se constituyeron como la acción ciudadana básica de participación colectiva y de sustentación de la legitimidad. El fundamento de la soberanía popular se convierte en el centro de la política, pues es el marco en el actúa la sociedad y es, al mismo tiempo, el espacio en donde concreta las formas de representación en tanto orden colectivo.

Europa en el siglo XIX

Lo que realmente va a prevalecer durante el siglo XIX es la reorientación ideológica del papel del Estado y de la validez de su propia existencia. Hubo una voz casi unísona que decía que la sociedad no tenía de venir sin el Estado y que este debía su existencia a la necesidad de que la sociedad superviviera.

En el campo de las ciencias sociales, las ideas prevalecientes se sustentaban en la existencia del orden natural y de una naturaleza humana invariable, sobre ello se constituyeron la teoría de progreso y la fe en el desarrollo incesante de las fuerzas productivas. El sistema social no es más que la agregación simple de corpúsculos individuales y su análisis se aborda tratando de buscar la lógica de los impulsos elementales que ponen en funcionamiento a la sociedad. Las leyes materiales inmutables funcionan sin necesidad de que intervenga la divina providencia, así mismo, sobre ellas se puede constituir un conocimiento estable y completo (Naredo). Se reconoció el valor de la vida material, lo que propició el Renacimiento, que desembocaría en las teorías del utilitarismo.

En esta época los científicos especulaban por medio del proceso de deducción lógica y contrastaban las teorías a través de la experimentación y la observación. Este proceso contribuyó a que se establecieran leyes universales que develaban el carácter causal de las relaciones entre los fenómenos naturales y sus cambios. Los filósofos sociales construyeron lógicas

semejantes para comprender la conducta individual y su relación con la sociedad (Katouzian).

La ciencia administrativa desarrollada por Charles Bonnin (2004) se ubica en este contexto. De la misma manera que algunos otros científicos de su época, el autor deduce con una perspectiva básica, que nace de la física newtoniana, que existe un orden en apariencia permanente, esto es, un mundo natural que funciona independientemente de la voluntad de los hombres. Si había un orden natural en general, debía haber un orden en la existencia humana como una parte de ella y en la sociedad como una extensión del individuo. Por consiguiente, debía haber cosas tales como una “naturaleza humana” que fuera permanente e inviolable.

Bonnin emprende la tarea de sustentar la base científica que tenía la administración y, con ello, la administración pública. Además del conocimiento de las leyes y de su aplicación se interesaba por el bien público o el interés general, y por cómo se provee. El autor observó que los hombres tenían una naturaleza dependiente y conjeturó que su sociabilidad nacía de ella. Luego, si el hombre era sociable por naturaleza, las relaciones que tenía con los demás contenían ellas mismas administración. Vale decir que las relaciones sociales eran relaciones administrativas que requerían entes de regulación.

Así, el hombre tenía relaciones de carácter privado y relaciones públicas, todas ellas reguladas o administradas por entes tutelares distintos y, por supuesto, las relaciones públicas serían administradas por el Estado. Aquí Bonnin discute sobre los asuntos que le interesan al individuo y que presume que deben ser regulados por el Estado, y afirma que al Gobierno —y, por consiguiente, a la administración— le interesan los actos del estado civil de las personas, sus relaciones con el Estado como miembros de él, sus relaciones públicas en tanto propietarias, y el ejercicio laboral y profesional:

Son las relaciones públicas las que dan sentido a la existencia del Estado, pues los miembros que lo integran deben estar unidos por relaciones de interés general. Sin esas relaciones es inconcebible el orden público, que es el objeto de la existencia del Estado. (Guerrero citado por Bonnin, 2004, p. 115)

A partir de las reflexiones de Bonnin podemos inferir que ahora, a diferencia del periodo precedente, la

necesidad de que exista el Estado viene de la sociedad, y ese vínculo resulta de tal intensidad que no es posible concebir la sociedad sin que este la tutele. Ello, por supuesto, trae cambios en la manera en que el Estado regula e interviene en los diversos aspectos de la vida social, e implica una serie de restricciones en el ámbito privado de los individuos, en donde no cabe ninguna acción pública.

El Estado es el único capaz de garantizar el *interés general*, que no ha tenido otra idea que la de conservar la sociedad como unidad. La reorientación de la acción de gobierno es tan clara que Charles Bonnin (2004) hace énfasis en el carácter útil de la administración pública, es decir, aspira a servir al ciudadano por encima de toda forma de gobierno, de modo que cuando un régimen conculca sus derechos, la ciencia de la administración dejar de ser útil (p. 32).

La burocracia se convirtió para muchos en el brazo de acción del Estado, y vertió todo el esfuerzo jurídico para garantizar tan preciado interés. Harlan Cleveland (1959) ha dicho al respecto que el "hecho del pasado es que la administración fue concebida instrumentalmente, como algo neutro [...] el fenómeno muy difundido del presente es que esta interpretación instrumental continuamente está siendo puesta en tela de juicio" (pp. 12-14). Pero el hecho de enmarcar la acción del Estado dentro de un estatuto lo restringe, pues se suprimen una serie de actividades que en los siglos precedentes eran de competencia de las monarquías y sus aparatos de administración en Europa.

Ahora bien, cuando se instrumentaliza la administración pública en función del poder político hay que recordar la reflexión de Chevallier, quien evoca la perspectiva liberal sobre la administración para refutarla. La perspectiva referida aduce que la administración es un instrumento de ejecución del servicio del poder político, situado en un estatuto de doble subordinación —subordinación jurídica en primer lugar y subordinación política luego—.

En los regímenes liberales, el ordenamiento jurídico está dominado por el principio de legalidad. Así, el poder normativo inicial pertenece tan solo al Parlamento, detentador de la soberanía nacional. Así como el conjunto del Ejecutivo, la administración tiene por función asegurar la aplicación de las leyes tomando las medidas materiales y jurídicas necesarias. Desde el liberalismo político se construyeron lógicas semejantes para comprender la conducta individual y su relación con la sociedad.

Chevallier y Loschka proponen que:

La relación administración / sociedad debe ser considerada de una manera matizada y sin dejarse encerrar en la alternativa primacial dependencia: no puede quedar reducida a un esquema unívoco, valedero en cualquier tipo de sociedad. Si la administración tiene siempre como función esencial la de velar por el mantenimiento de la cohesión social, la posición concreta que ocupa en la sociedad está, en cambio, ligada a las modalidades de construcción de los diversos espacios de poder, que varían según el contexto histórico y el código social dominante.

Paradójicamente, después de la Revolución francesa, en los países donde la administración pública había llegado a organizarse eficientemente surgían pocos deseos y se encontraban pocos intereses y pasiones que no llegaban tarde o temprano a manifestarse ante ella misma.

Tocqueville (citado por Guerrero, 2004) se refiere al prodigioso y poderoso aparato administrativo que se fue organizando en el periodo precedente a la Revolución francesa y que persistió después de ella. La administración influía aún en todos los aspectos de la vida de la sociedad, la marcha de las familias y en la vida privada de cada individuo, y ello se debía, en parte, a que los cuerpos administrativos permanecieron incólumes ante los avatares de los conflictos y revoluciones políticas.

Había un sistema de creencias y valores acerca de cómo controlar y regular a las poblaciones patentado en el sistema jurídico y en las rutinas administrativas que se aplicaron hasta principios del siglo xx. Quizá por ello Tocqueville indica que "el paradigma burocrático surgió paulatinamente en los Estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real" (Tocqueville citado por Charles, 2004, p. 62).

Omar Guerrero (citado por Bonnin, 2004) cita una aseveración de Frank Goodnow en la que se indica que la Revolución Francesa no reformó en grado alguno la administración pública y que ello quizá se debió a que la revolución destruyó el sistema monárquico e introdujo el principio de que el pueblo debía participar directamente en el manejo del Gobierno. De esta manera, en lo tocante a la reforma administrativa, la revolución se ocupó más bien de que aumentara la simetría del sistema legado por los borbones.

Guerrero reafirma esta idea cuando evoca el hallazgo de Henry Jacob, a saber, encontrar que el origen del Estado moderno se halla profundamente enraizado en el antiguo régimen, pues la revolución no solo consolidó la centralización política, sino que además amplió y utilizó el sistema administrativo creado por la monarquía. Con respecto a esto, Bonnin (2004) cree que la revolución trajo consigo una administración fija, orientada a los intereses sociales y que garantizó la libertad pública y la seguridad individual.

La racionalidad de la burocracia en el Estado moderno

La noción de progreso —que se constituyó con la aparición de la civilización judeo-cristiana y que posteriormente se consolidó en los siglos xvii y xviii durante la revolución científica e industrial— definió el crecimiento económico como equiparable con el progreso de las sociedades y se fundamentó en el desarrollo de la ciencia.

A principios del siglo xix Comte introdujo la ciencia positiva como una alternativa sustitutiva de la filosofía, la metafísica, las creencias religiosas e incluso de la ideología. En el marco de esta corriente empezó a considerarse, al menos en parte, que la filosofía y las cuestiones morales en general eran irrelevantes para la producción de conocimientos. Es posible que desde entonces los valores, el pensamiento mismo y los hechos del conocimiento empezaran a sufrir grandes distanciamientos³.

Los elementos centrales de esta perspectiva se delimitaron a un solo concepto, el objeto propio de la ciencia, y al método, que permitió reducir la naturaleza a los objetos disponibles para el uso. De este modo, el uso parecía estar asociado con el beneficio del hombre, pero a la vez con la rentabilidad del mercado, esto es, el dispositivo que medía la garantía de que el objeto beneficiara efectivamente al hombre.

3. El carácter científico de las investigaciones y de las reflexiones empezó a diferenciarse de la filosofía. Así, empezó a hacerse claro que aquellos que se preocupan de manera sustantiva por develar la esencia de la realidad o de las realidades son distintos a aquellos que se preocupan por descubrir conocimientos verdaderos y útiles.

4. Popper señaló entonces que el delimitar los objetos de la naturaleza y reducirla en la realidad de sus componentes hicieron posibles las condiciones para ofrecer conocimientos y, sobre todo, hacer útiles sus resultados. La ciencia podría suponerse como sustitutiva de los conocimientos basados en las filosofías más especulativas en favor de la objetividad (Agassi, 1997, pp. 219-236).

Esta paradoja se transformó en uno de los paradigmas de la ciencia. Los especialistas resolvieron desagregar lo útil de lo relevante, y ello se convirtió en el análisis exhaustivo de los elementos que componen los objetos. Aquellos que son propios de la ciencia y que son conocimiento de la realidad provienen entonces de la descomposición analítica de la naturaleza⁴.

Esta ciencia institucionalizada se impuso al resto del mundo reemplazando los modos de producción y de diseminación locales. Los vínculos de la tecnología con el desarrollo industrial se intensificaron y dieron lugar a la emergencia de universidades orientadas a la investigación científica y al desarrollo de procesos tecnológicos.

Ya a mediados del siglo xx, particularmente desde la segunda postguerra, este modo de hacer ciencia se extendió e internacionalizó, con ello se hicieron explícitos los imperativos del universalismo pero, sobre todo, se redefinió la utilidad de la ciencia y su convergencia con los intereses tecnológicos y, por ende, los intereses de la industria. Desde entonces ya no solo se consideró la actitud de los científicos frente a la naturaleza y los modos institucionalizados de hacer la ciencia, sino que esta empezó a ser parte integral de la industrialización.

Una de las concepciones liberales del Estado, y que justifica su existencia, aduce que es una organización que se caracteriza porque los individuos son obligatoriamente dependientes de él y de la forma en que organiza a la sociedad. En la segunda posguerra, Europa y Estados Unidos lograron acuerdos con efectos universales como la obligación de ayudar a quienes sufrieran una privación transitoria de ingresos u otras desgracias.

El segundo efecto de estos acuerdos fue la superioridad de la economía mixta, que a menudo significaba la nacionalización de una serie de industrias estratégicas. El tercer efecto fue la necesidad de una política macroeconómica coordinada, ya que el mercado no podía conseguir por sí solo unos resultados macroeconómicos estables y coherentes con los objetivos individuales.

Aquí la administración, como recuerdan Chevallier y Locshka, está inscrita como instrumento de la política:

En la teoría del Estado liberal, la administración es un instrumento de ejecución al servicio del poder político situado en un estatuto de doble subordinación. Subordinación jurídica en primer lugar.

El ordenamiento jurídico está dominado, en los regímenes liberales, por el principio de legalidad: el poder normativo inicial pertenece tan solo al Parlamento, detentador de la soberanía nacional; como el conjunto del Ejecutivo, la administración tiene por función asegurar la aplicación de las leyes tomando las medidas materiales y jurídicas necesarias. La administración no actúa jamás por su propia iniciativa y no dispone, salvo algunas excepciones, de un poder de reglamentación autónomo [...] De esta perspectiva el mismo Chevallier responde que esta concepción instrumental que hace de la administración el brazo secular de la política falsea el sentido de la construcción política. Reposa sobre un juego de oposición dicotómica entre lo político y lo administrativo y administración / gobierno, cuyo carácter ilusorio se ha mostrado ya: la administración está situada en el corazón del sistema político, y es imposible demostrar su subordinación a partir de su carácter pretendidamente no político; está orgánicamente soldada al Ejecutivo político y es imposible encontrar entre ellos una línea estable de demarcación. De hecho, el poder del Estado otorga a quienes lo detentan una posición central en el seno del sistema político. (p. 7)

Desde una perspectiva teórica, la legitimidad del Estado pasa por una nueva concepción de lo que es un derecho del ciudadano frente al Estado. Tal concepción trasciende el derecho jurídico, pues se parte de que "Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos". También se establecía que las desigualdades sociales y económicas debían satisfacer dos condiciones.

En primer lugar, debían estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos con igualdad de oportunidades. En segundo lugar, debían suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. Un segundo principio de esta concepción aducía que la justicia equitativa requería que la organización y los arreglos institucionales de la sociedad estuvieran dispuestos de tal modo que se lograra la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hicieran uso de las libertades fundamentales.

El tratamiento preferente a los más débiles —o en términos económicos, a los más pobres— es una condición básica del ordenamiento social. No es un juicio de valor que se agrega al análisis económico sino una condición más básica de la misma economía para

fundamentar la existencia de una sociedad justa. "No solo no se opone a un respeto por la igualdad de todos los miembros de una sociedad, sino que es uno de los dos principios básicos para que el contrato social se dé en términos de justicia" (Sarmiento y Arteaga).

Ahora, el modo de ejercer el poder del Estado está más que justificado como la forma de dominación más conveniente para la sociedad. El Estado y la capacidad de intervención sobre la vida de las poblaciones se vuelven a justificar y esta vez aparece por fuera la idea de su utilidad y su necesidad en tanto garante de la unidad social. De esta forma, "en la sociedad donde se nace, de donde no se puede salir y entrar libremente y donde se muere [...] se es y se nace obligatoriamente un político o un ciudadano, no se puede optar por alguna otra alternativa" (Mariñez Navarro, 2001).

El Estado regulador de la vida social funciona sobre dos principios fundamentales: la legitimación como proceso integrador y la garantía de la seguridad. Para explicar el deber ser de la aplicabilidad del poder del Estado y los dispositivos a los que debe recurrir para actuar sobre la sociedad es necesario recurrir Max Weber y a su trabajo sobre la *dominación racional*. Se trata del tipo ideal burocrático orientado a explicar la dominación racional del Estado moderno, estandarizado, legalista, profesional, tecnocrático y cuantitativo. Se recuerda que Weber aducía que:

la administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (Weber)

Se aceptó la tesis del *ideal tipo* de Weber, en la que se refería a que la existencia de la burocracia estaba íntimamente ligada al desarrollo capitalista.

Entre la burocracia pública y el capitalismo, las homologías han sido numerosas: así como los obreros y empleados están separados de los medios de producción, los funcionarios están separados de los medios materiales de gestión; por otra parte, los principios del funcionamiento burocrático —especialización de las funciones y separación

de los servicios, subordinación jerárquica y centralización de las decisiones, impersonalidad de las reglas, culto de la eficacia, del rendimiento, de la rentabilidad— no hacen sino reproducir la lógica que preside a las relaciones de producción capitalista. (Chevalier y Losha, p. 5)

Confirmaba esta visión de la administración diciendo que la burocracia es la organización más eficiente para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, los de las empresas. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines preestablecidos. La idea de Dwight Waldo (1953) era que:

el bienestar, la felicidad y hasta las vidas de todos nosotros [...] se basan, en grado considerable, en el desempeño de los mecanismos administrativos que nos rodean y nos mantienen [...] Querámoslo o no, la administración debe ser preocupación de todos. Si deseamos sobrevivir, más nos vale mostrarnos inteligentes al respecto. (p. 1)

En la perspectiva económica liberal que se desarrolló después de la segunda guerra mundial se refuerza la idea de que el Estado es el agente principal del desarrollo económico y que no solo debe cumplir el rol de gendarme de la seguridad, sino el de interventor en todas aquellas actividades económicas que resulten estratégicas para el desarrollo en cada país. Así mismo, hacia dentro debe garantizar la reproducción social y, por supuesto, la reproducción del capital.

En términos generales, se tenía la idea de que el Estado debería garantizar unas mínimas condiciones de supervivencia de aquéllos que no tuvieran condiciones propias para garantizar méritos que pudieran incluir todo el espectro social dentro de los circuitos económicos, políticos y culturales. Incluso, a medida en que las economías crecían, se esperaba del Estado la distribución de un mayor bienestar.

Alfredo Sarmiento y Leticia Arteaga se preguntan ¿por qué focalizar esto? “Es normal elegir a una población con ciertas características en relación con otra cuando se ejecuta un programa, aunque no siempre se tenga conciencia de ello”. En esta área, la experiencia de muchos países muestra una gran diversidad, en especial en materia de seguridad social y empleo. Pero, sea como sea, en el uso de la focalización como herramienta para identificar a los pobres y orientar hacia ellos el gasto social”.

Nuevas funciones del Estado

Así pues, el Estado asumió nuevas funciones y amplió las que ya tenía. Para mediados del siglo xx, las instituciones públicas tenían que ocuparse no solo de ofrecer más obras de infraestructura y servicios públicos, sino también de prestar un apoyo mucho más amplio a los sectores de la educación y la atención de salud. En los 35 años transcurridos entre 1960 y 1995, el tamaño del sector público de los países industriales se duplicó. Gran parte de la expansión se puede atribuir a los incrementos de las transferencias y las subvenciones.

Desde el punto de vista organizacional, las formas institucionales de regulación del Estado y de la sociedad obedecieron al modelo taylorista y a la llamada administración científica del trabajo⁵. La metodología para establecer la mejor manera de realizar tareas físicas se aplicó cada vez más a las organizaciones públicas. Luther Gullick y Lyndall Urwick (1937, p. 159) fueron una referencia obligada, al establecer los principios de las organizaciones administrativas y su relación con las conductas humanas. No obstante, la racionalidad administrativa imperante en las organizaciones públicas ya era normativa.

La confianza en los mecanismos del mercado para resolver los problemas de la sociedad y del mismo Estado persiste hasta los años treinta del siglo xx. Así, y a pesar de que este había demostrado incapacidad para dirigir la economía, los Gobiernos de Europa Occidental y Estados Unidos volvieron a implementar políticas liberales después del armisticio cuando terminó la primera guerra mundial⁶, lo cual significó un reducido papel de la burocracia estatal sobre la regulación económica y social.

A pesar de lo anterior, los Gobiernos crecieron con rapidez durante el periodo. Hubo reorganización de la rama Ejecutiva, pero casi todo el interés se puso

5. En este periodo se imponían progresivamente producciones en grandes series de bienes homogéneos y de consumo durable: el *fordismo*. Este orden laboral también implicó diferencias con respecto al *taylorismo*, ya que la producción masiva requería modificar las pautas de consumo y las normas de vida de los trabajadores. Obviamente había que transformar los procesos de organización del trabajo.

6. La intervención estatal en el periodo de la primera postguerra fue necesaria, pues hubo grandes gastos, tales como el mantenimiento de orfelinatos y los mutilados de guerra o la reconstrucción de las ciudades y regiones devastadas por el conflicto, por lo que se impusieron demandas sobre las sociedades (Estado de bienestar, s.f.).

en la organización interna de la administración y en resolver problemas de gestión. Entre tanto, los debates sobre la administración pública se dividían entre un enfoque instrumental de la administración y un enfoque político de la misma. De manera simultánea se insistía en la búsqueda del objeto y los principios que le daban un carácter científico a la administración.

En los años cuarenta se tuvo como objeto de estudio las estructuras, procesos y personas de las administraciones públicas tendientes a reconocer su forma de organización y funcionamiento. Este esquema está particularmente inmerso en la filosofía de la separación entre administración y política (Heady, 1996). En esta misma etapa se identifican los estudios de administración pública comparada, cuyo propósito era detectar modelos administrativos y mejores prácticas. Por otro lado, a fines de los años cincuenta tuvo lugar lo que se conoció como “administración del desarrollo”, esto es, la identificación de procesos administrativos vinculados con el desarrollo económico y social (Martínez, 2009, p. 313).

Como ya se mencionó, durante la segunda postguerra se reforzó la idea de que el Estado era el agente principal del desarrollo económico y el que debía cumplir no solo el rol de gendarme de la seguridad sino el de interventor en todas aquellas actividades económicas que resultaran estratégicas para el desarrollo en cada país. Entre tanto, hacia dentro debía garantizar la reproducción social y, por supuesto la reproducción del capital.

Esta finalidad requería la vinculación y movilización de gran cantidad de funcionarios que hicieran sus actividades y de otros que vigilaran que los primeros cumplieran sus funciones y así evitaran anomalías. Pero fue también en los tiempos de la segunda postguerra que se anidaron las condiciones del neoliberalismo como ofensiva simultánea contra el intervencionismo keynesiano y que en los años setenta fructificarían en acentuadas críticas hacia el Estado benefactor.

Pero, siguiendo con los acontecimientos de la segunda postguerra, se generalizó la idea de que la intervención estatal necesitaba aumentar el tamaño de los aparatos administrativos, en concordancia con sus extensas redes de intervención sobre la sociedad. Para entonces, la racionalidad burocrática, sustentada en la norma, estaba presente en toda la literatura especializada que hablaba sobre el rol

del Estado. La racionalización adoptó la forma de burocratización.

La lógica interna es la socialización de todas las relaciones de la vida, el sometimiento de estas a reglas y normas. Esta racionalidad se extiende a las unidades organizacionales públicas que habrían convertido el cumplimiento de la norma, la regla, en la finalidad de la empresa. El auténtico producto de una organización estaba asociado a la finalidad de que las reglas se cumplan. Y si las cosas iban mal, los políticos respondían con otra serie de normas para solucionarlas y además distribuían las responsabilidades de la anomalía de abajo hacia arriba, en abierta contraposición con la organización piramidal de autoridad y responsabilidad. (Mayorga)

Así mismo, Oslak expone que:

De este modo, el Estado se fue transfigurando. Fue gendarme, represor y organizador en el plano de sus funciones estrictamente ordenadoras; empresario, subsidiador y promotor en el plano del desarrollo; benefactor, empleador y protector de derechos en el plano de la equidad social. La compleja convivencia de estos roles se prolongó durante la mayor parte del siglo xx y, en la mayoría de las experiencias de la región, acabó configurando un aparato burocrático pesado e inmanejable. (Oslak, 2001)

Con el transcurrir del tiempo, las instituciones se convirtieron en organizaciones guiadas por la costumbre, la prestación de servicios a través de redes clientelares y con muy poco contacto con la sociedad a la que deberían prestarle los servicios. Al finalizar los años setenta la posición casi unánime de los teóricos era diametralmente opuesta al intervencionismo:

Con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años ochenta, y la crisis política de los Gobiernos autoritarios en países en desarrollo —con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios— sumadas al desmantelamiento de los Estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad. La unanimidad formada alrededor de la necesidad de reformar el Estado, sin embargo, no puede ocultar los conflictos en

relación tanto al diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias de la reforma. (Fleury, 2003, p. 81)

Hacia la justificación de desregular y reducir la intervención del Estado

Las grandes reformas que sufrió el Estado a partir de los años sesenta del siglo xx permitieron la apertura, la renovación y la recreación de algunos enfoques teóricos clásicos en las ciencias sociales, entre ellos están el estructural funcionalismo, las teorías sistémicas, la elección pública, el neo-institucionalismo y, por supuesto, diversas versiones del neoliberalismo. El contexto geopolítico era más que propicio para alimentar la gran revisión que se hizo de las teorías económicas más liberales y para fortalecer las nuevas corrientes de la administración pública. Véase la situación de finales de siglo que se expone a continuación.

El ascenso al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos y las primeras reformas del Estado en esos países devinieron en la idea dominante de que el mercado es el que mejor resuelve los asuntos políticos, económicos y sociales. La clave para construir una sociedad liberal era acabar al Estado y permitir que el sistema de precios actuara lo más libre posible y llevara de manera expedita hacia una verdadera democracia. La manera de hacerlo era creciendo económicamente y repartiendo los recursos sin engendrar desigualdad y pobreza.

La universalización de esta ideología puso a los países a luchar contra la inflación, a disminuir el déficit, a procurar equilibrios macroeconómicos, a privatizar los servicios públicos y la seguridad social. Además, llevó a una lucha contra el universalismo del Estado de bienestar, focalizando el gasto social en los más pobres y aboliendo el salario mínimo —considerado como un obstáculo para la creación de empleo—. También se dio una apertura total de los mercados, con libre circulación de capitales, bienes y servicios, para lo que se suprimieron los monopolios públicos y se promulgó la idea de una escasa intervención del Estado en los ámbitos que ahora se consideraban privados.

El fin aparente de las tensiones entre los Estados Unidos y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas coadyuvó a todo este proceso y acabó por erosionar los cimientos ideológicos, culturales y políticos que vinculaban a los países y que prevalecieron durante el pasado medio siglo.

La transición hacia un nuevo orden aumentó en número e intensidad los conflictos regionales y locales, así, la insurgencia y las nuevas modalidades de violencia se hicieron evidentes. De manera simultánea, los Estados perdieron el control político y económico, pero no respecto a la cultura porque esta ya estaba subsumida en el mercado, en el consumo.

Los valores morales o éticos o incluso del consumo, aquéllos que por momentos parecían propios de Latinoamérica, se diluyeron al ritmo de los acontecimientos políticos, económicos y culturales de Europa y Estados Unidos, y otra vez se dio lo propio en la región. Lo novedoso es que en esta ocasión participó activamente esta región.

Las instituciones políticas reorientaron los intereses del ámbito económico hacia la maximización de la competitividad de sus economías constituyentes teniendo en perspectiva las nuevas condiciones de interdependencia global. La importancia de la competitividad nacional se asoció a la dinámica de los mercados internacionales. Otras modalidades de interdependencia de las economías nacionales se impusieron en la lógica de mercados y capitales globalizados.

Desde la década del ochenta, los Gobiernos con frecuencia desregularon los mercados nacionales y privatizaron las empresas públicas más estratégicas desde el punto de vista de la rentabilidad, con la idea de que la iniciativa privada ha sido siempre más competitiva y flexible frente a los avatares del mercado. Esa fue la base fundamental de los nuevos derroteros que modelaron el desarrollo.

En esos momentos era muy fuerte la idea de que todo bien público satisface las necesidades de todos los miembros de la sociedad que han sido focalizados como perceptores de dicho bien, pero con frecuencia los bienes públicos satisfacen a un número menor de personas de las que debería, aunque los costos de la producción y provisión sean tan altos como si se hubiesen satisfecho los intereses de toda la población en referencia.

Algunos autores dirían que los individuos se benefician de los bienes colectivos de manera desigual y que hay otros que no obtienen ningún beneficio del bien público aun cuando lo necesiten y hayan pagado los costos de provisión. Por lo tanto, el Estado no tenía los mejores criterios para redistribuir cabalmente los recursos.

La justificación para reducir el tamaño del Estado era reiterada y estaba al orden del día por parte de los escritores más connotados de finales de siglo. Michel Crozier (1989) denomina *Estado modesto* a su propuesta de modelo de Estado y de ideal burocrático. Este autor argumenta que la sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. De esta manera, las formas de gobierno, de decidir, de intervención y de control del Estado que estaban asociadas en este tipo de sociedad debían ser profundamente renovadas para adaptarse al mundo nuevo.

Para el autor, el Estado era insostenible, la proliferación de reglamentos no solo era ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Corría el peligro de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo burocrático que le era funcional permanezca inalterado [...] se requiere entonces de una simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios. Esto último consiste en la adaptación de lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. (Crozier, 1989)

También se dijo que el paradigma burocrático inspirado en el tipo ideal weberiano debía ser sustituido por un modelo burocrático de tipo posindustrial, que requería capacidades diferentes, a saber: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios y fuerte tendencia hacia la calidad de los servicios. Podríamos observar un paso de lo cuantitativo a lo cualitativo donde la "estandarización" que se buscaba en el primer modelo cede su lugar en importancia a lo "cualitativo".

Esto último consiste adaptar lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. Si estamos hablando de un cambio de modelo burocrático, por carácter transitivo también lo estamos haciendo respecto al Estado y a la administración pública.

Habría un cambio en la lógica del accionar y de la intervención estatal. En ese sentido, Barzelay (1998)

afirma que hay un nuevo paradigma que supera la racionalidad burocrática orientada por la norma, y aduce que la responsabilidad democrática de la gestión pública,

surgida en el mundo de la práctica, la más importante de las recientes objeciones conceptuales al paradigma burocrático, es la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio, haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios de que son responsables.

Esto supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa. El aval ideológico estaba más que dispuesto para analizar y justificar estos cambios: la decadencia gradual del modelo predominante y la producción en serie para el consumo de masas. El ascenso de las actividades de servicio y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas dejaron caducos los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada.

La mundialización de la economía, que en lo sucesivo se manifiesta en un desarrollo paralelo, complejo y contradictorio de la competencia y de la cooperación, obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. También es cierto, como afirma Oslak, que:

la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato metodológico ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y del papel del Estado. La imagen popularizada evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político. Por cierto, esta imagen tiene correspondencias concretas, en grados y con modalidades variables, con aspectos del funcionamiento del aparato estatal. Los propios "considerandos" que preceden a los programas de "racionalización" o "reorganización" del Estado se hacen eco de tales visiones al ofrecer diagnósticos que destacan el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público.

Concretamente en los años ochenta se redefinió de nuevo al papel del Estado y se encontraron grandes discursos que lo justificaban. Según Crozier (1989),

debieron transcurrir varias décadas más hasta que la caída del Muro de Berlín acabara simbolizando el derumbe de ese utópico experimento social y abriera paso a un triunfante neoliberalismo que, propugnando el "fin de la historia", pretendía constituirse en un orden definitivo, restando todo protagonismo al Estado como instancia fundamental de articulación.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo burocrático que le era funcional permanezca inalterado [...] se requiere entonces de una simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios. Esto último consiste en la adaptación de lo producido por una organización, ya sean bienes o servicios, a las demandas de los usuarios-consumidores, lo que trae aparejada una mayor proximidad y flexibilidad frente a un contexto cambiante. (Crozier, 1989)

Según Nestor García Canclini, todos los aspectos de la vida de los Estados se transformaron, se globalizó y cambió la producción de bienes y servicios, el consumo y la circulación de las mercancías, así como los componentes de la producción capitalista, esto es, el capital, la mano de obra, las materias primas, la gestión de la información, la tecnología y los mercados. Las nuevas condiciones del desarrollo económico implicaron la construcción de otros referentes al considerar la productividad, la competitividad y la rentabilidad y se reformularon las causas del crecimiento económico. Para que el nuevo sendero de crecimiento económico siguiera su curso, las instituciones sociales, las empresas, los Estados y las organizaciones públicas experimentaron cambios considerables.

Ahora bien, si habían cambiado las orientaciones y las regulaciones del Estado en la sociedad, era obvio que los aparatos burocráticos sufrieran cambios muy drásticos. Las administraciones públicas adoptaron un modelo de administración que difería de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Este fue el periodo en el que se dieron las más fecundas y enconadas críticas a la acción del Estado, a su efectividad y a la utilidad del rol de la administración frente a las expectativas sociales, obsérvese la naturaleza de las críticas:

El servicio público ha sido vilipendiado como causa de nuestros problemas de gobierno, lejos de ser su solución; y ha sido gravemente socavada la que fuera base sólida de ideas sobre la legitimidad del servicio público. Es triste, tal vez trágico, que no exista hoy una respuesta convincente a

esta pregunta: ¿Por mandato de quién administra el servicio público los asuntos de la República? (Golembiewski, 1990, p. 1)

Con origen en la teoría económica, representada sobre todo por la llamada *nueva gestión pública*, el énfasis de estos planteamientos recae en la calidad y en la productividad, que se logran mejor, al entender de sus promotores, mediante la aplicación de las técnicas probadas por el sector privado.

Crozier también hace una serie de reflexiones de lo que considera la crisis del Estado y de la administración pública en el ámbito mundial y su necesaria modernización en este contexto de cambio acelerado, y observa las siguientes tendencias:

- a. La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. Sus modelos de razonamiento cuantitativos están agotados. El sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo.
- b. La desviación financiera puesta en movimiento por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible en la actualidad en la medida en que el envejecimiento poblacional la agravará cada vez más en los quince o veinte años próximos.
- c. La proliferación de reglamentos no solo es ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Corre el peligro de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.
- d. La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.
- e. Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma de este modelo no solo es uno de los escollos, sino que es el escollo de la adaptación de la sociedad al mundo del siglo xxi.

Por su parte, se difundió la idea de que la sociedad le ha perdido el miedo a la inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en "propietarios" políticos y económicos de la administración y le exigen resultados.

Los economistas modernos también hacían eco a esa mirada sobre el Estado. Los modelos del desarrollo que los economistas habían elaborado y sustentado y los modelos económicos intervencionistas produjeron las imperfecciones que generaron desempleo, pues se establecieron salarios excesivos y sugirieron el remedio obvio: bajarlos. El FMI, basado en este supuesto de que los mercados generan por sí mismos resultados eficientes, obstruye y prohíbe las intervenciones de los Gobiernos en los mercados, aun cuando estos pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de todos (Stiglitz, 2000).

Según el Banco Mundial: todo lo expuesto apunta a una doble estrategia encaminada a mejorar la capacidad estatal para acrecentar el bienestar económico y social. El primer paso es acomodar la función del Estado a su capacidad, es decir, establecer las reglas y normas institucionales que permitan suministrar bienes y servicios colectivos en forma eficiente. Adicionalmente, el segundo paso es reforzar la capacidad del sector público por medio de reglas, asociaciones y presiones competitivas, tanto externas como internas.

Frederick Hayek (citado por Giraldo, 2002) hace un ataque a la interferencia del mercado y a sus mecanismos, que se convierten en una amenaza a la libertad. La intervención del mercado lleva a la sociedad al mismo camino del nazismo, es decir, a una servidumbre moderna.

Las alternativas para superar la crisis de la burocracia

La cuestión central estaría en qué tipo de burocracia es la que se debería organizar, esto con la idea de que sea funcional a la economía internacionalizada que tiende hacia el posindustrialismo. ¿Cuál será el nuevo perfil del Estado funcional para el nuevo contexto? Crozier propone un Estado modesto que está animado por una lógica de intervención diferente.

No es un Estado que monopoliza el interés general, sino uno que acuerda con sus actores internos la dirección de las acciones a seguir. Es un Estado de tipo flexible, que respeta los mecanismos del mercado, que busca alcanzar nociones cualitativas antes que cuantitativas y que busca fomentar sus recursos humanos con una capacitación cada vez mayor y acorde con el cambio tecnológico.

El Estado que se propone es respetuoso con los ciudadanos y acepta obrar para su servicio, pero también presupone una política modesta, que no pretenda ni cambiar la vida ni tampoco fundar de nuevo la so-

ciudad. Sería un Estado promotor en vez de empresario, pero esa promoción nunca intentaría sustituir el esfuerzo necesario que debe hacer el actor para desarrollarse. Sería un Estado asociado a su burguesía, junto a la cual acordaría, pactaría, pero también intentaría garantizar las condiciones mínimas de subsistencia a todos sus ciudadanos.

En este sentido, aparece, por ejemplo, la nueva gestión pública (NGP). El énfasis de estos planteamientos recae en la calidad y en la productividad, que se lograrán mejor, al entender de sus promotores, mediante la aplicación de las técnicas probadas por el sector privado.

Se puede observar el énfasis en las teorías económicas neoclásicas que están en la base de esta corriente formalmente administrativa. La NGP está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los Gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Ramio Matos, 2001).

Como ya se mencionó, en la perspectiva de la red pública está la idea de que todo bien público satisface las necesidades de todos aquellos miembros de la sociedad que han sido focalizados como perceptores de dicho bien, pero con frecuencia los bienes públicos satisfacen a un número menor de personas de las que debería satisfacer, aunque los costos de la producción y provisión sean tan altos como si se hubiesen satisfecho los intereses de toda la población en referencia. Algunos autores dirían que los individuos se benefician de los bienes colectivos de manera desigual y que hay otros que no obtienen ningún beneficio del bien público aun cuando lo necesiten y hayan pagado los costos de provisión.

En esta perspectiva está la idea de que existen redes que operan sobre la base de un intercambio voluntario y existen otras que operan bajo la dependencia del poder. Estas últimas son las redes que se construyen, son jerarquizadas y centralizadas y se mantienen mientras haya interés de la organización central. De manera que el Gobierno apela a la conformación de redes entre las organizaciones públicas para que asuman de manera conjunta la realización de nuevos programas (Sulbrandt et ál.).

Hoy los Gobiernos basan el éxito de sus resultados en la capacidad para orientar y estimular el crecimiento

económico nacional sobre la base de generar altos márgenes de rentabilidad y sostenibilidad en el marco de los mercados globales. La competitividad ha llegado a ser un interés prioritario para los Gobiernos porque el proceso de globalización se alimenta de la rentabilidad que producen las nuevas reglas de juego en un mercado globalizado.

Ramió afirma que es frecuente posicionar la administración pública contemporánea en varias encrucijadas, y una de estas es reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos.

Como ya se dijo, la mundialización de la economía obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. Oszlack (2001) afirma que el ultraliberalismo ha empezado su decadencia después de dos décadas de éxito porque el "Estado ha regresado, esta vez a instancias y con el beneplácito de los organismos multilaterales de crédito que en su momento financiaron su venta".

Referencias bibliográficas

- Agassi, J. (1997). De verdad, confianza y caballeros. *Shapin Sobre Boyle, Philosophy of the Social Sciences*, 2(27), 219-236.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE.
- Bonnin, C. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Clásicos de la Administración, los años cincuenta y sesenta.
- Chevallier, J. y Loschka, D. *La ciencia administrativa. La exploración del campo científico*. París: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chevallier, J. *Epistemología y metodología de la ciencia administrativa*.
- Crozier, M. (1989). *Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, M. *Hacia un Estado modesto. El Estado y las regulaciones de la economía*.
- Estado de Bienestar. (s.f.). En Wikipedia. Recuperado el 2 de junio de 2008.
- Fleury, S. (2003). Reforma del Estado. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15.
- Gadamer, H.G. (1991). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Traducción de J.M. Mardones. Barcelona: Anthropos.
- Giraldo, F. (2002). *La globalización. Interpretación psíquica del mercado. Pánico en la globalización*. Bogotá: FICA.
- Golembiewski, R. (1990). Evaluación crítica de "Refounding Public Administration", capítulo IX, página 1.
- Gulick, L. y Lyndall U. (1937). *Paper on the Science of Administration*.
- Harlan, C. (1959). Democracy and Personal Freedom. *Saturday Review*, 29(XLII).
- Katouzian, H. *Ideología y método en economía*.
- Mariñez Navarro, F. (2001). *El Estado y lo social*.
- Martínez, R. (2009). Hacia dónde se dirige el campo de la administración pública. *Revista Convergencia*, 49(16).
- Mayorga, R. A. *Las paradojas e insuficiencias de la modernización y democratización en imágenes desconocidas. Modernidad en la encrucijada post-moderna*. Clacso.
- Naredo, J, M. *La racionalidad de la ciencia económica*.
- Oszlack, O. (2001). El Estado transversal. *Revista Encrucijada*, 6.
- Ramio Matos, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 21.
- Ramió, C. Administración: Nuevo modelo de gestión pública. *I Congreso catalán de Gestión Pública*.
- Sarmiento, A. y Arteaga L. Focalizar o universalizar: un falso dilema. *Cuadernos de Economía*, 29.
- Stiglitz, J. (2000). *El malestar en la globalización*. Taurus.

TEORÍAS SOBRE LOS SISTEMAS COMPLEJOS



Yezid Soler B.

Economista y magíster de la Universidad Nacional de Colombia. Doctorante en sistemas complejos (Multidiversidad Mundo Real Edgar Morin). Funcionario del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Colombia.
Contacto: ouiyesi@yahoo.com

Resumen

En la segunda mitad del siglo xx y en los comienzos del siglo xxi se intensificó el abordaje de la complejidad, de forma explícita y sistemática, desde diversas perspectivas conceptuales y experimentales. En el ámbito del Estado, la dinámica del mundo contemporáneo exige contar con nuevas herramientas teóricas y prácticas de los sistemas complejos para la formulación y ejecución de nuevas políticas públicas. En este artículo se tratan, en particular, los aportes efectuados por Edgar Morin, Bertalanffy, Boaventura, Holland, Maldonado, Medina, Murray, Prigogine y Simon, entre otros. Estos autores retoman y articulan diversas nociones, proposiciones, conceptos y categorías que, desde diversas trayectorias disciplinares, definen la complejidad y los sistemas complejos, sus principios, estrategias, caracterización, acuerdos y conflictos. En la segunda parte del documento se presentan la postura personal del autor sobre el tema, las nociones, proposiciones y conceptos emergentes y la perspectiva para el diseño de la investigación. Con estos elementos se pretende aportar otra mirada a las diversas teorías y necesidades científicas para resolver los problemas del mundo contemporáneo.

Palabras clave

Complejidad, sistemas, sistemas complejos, ciencias de la complejidad, economía pública.

Theories on complex systems

Abstract

In the second half of the 20th century and at the beginning of the 21st century the complexity approach was intensified, in an explicit and systematic way, from diverse conceptual and experimental points of view. In the scope of the State, the dynamics of the contemporary world demands having new theoretical and practical tools of complex systems for the formulation and execution of new public policies. This article addresses, in particular, the contributions made by Edgar Morin, Bertalanffy, Boaventura, Holland, Maldonado, Medina, Murray, Prigogine and Simon, among others. These authors recapture and articulate different notions, proposals, concepts and categories that, from different disciplinary trajectories, define complexity and complex systems, their principles, strategies, characterization, agreements and conflicts. The second part of the document introduces the personal position of the author on the subject, the emerging notions, proposals and concepts and the perspective for the design of the research. With these elements it is intended to contribute with another glance to the different theories and scientific needs to solve the problems of the contemporary world.

Key words:

Complexity, systems, complex systems, sciences of complexity, public economy.

Théories des systèmes complexes**Résumé**

Dans la seconde moitié du xx siècle et le début du xxi siècle, l'approche de la complexité, en tant que concept explicite et systématique, s'est intensifiée à partir des diverses perspectives conceptuelles et expérimentales. Au niveau de l'État, la dynamique du monde contemporain exige de disposer de nouveaux outils théoriques et pratiques des systèmes complexes pour la formulation et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques. Cet article reprend notamment les arguments avancés par Edgar Morin, Bertalanffy, Boaventura, Holland, Maldonado, Medina, Murray, Prigogine et Simon entre autres. Ces auteurs reprennent et articulent les différentes notions, hypothèses, concepts et catégories qui, selon différentes disciplines, définissent la complexité, les systèmes complexes, leurs principes, stratégies, spécificités, accords et conflits. Dans la deuxième partie du document le point de vue personnel de l'auteur est exposé sur ce sujet, les notions, hypothèses et concepts émergents ainsi que la vision adoptée lors de la recherche. Avec ces éléments, l'on prétend apporter un autre regard sur les différentes théories et besoins scientifiques permettant de résoudre les problèmes du monde contemporain.

Mots-clés:

Complexité, systèmes, systèmes complexes, science de la complexité et économie publique.

Teorias sobre os sistemas complexos**Resumo**

Na segunda metade do século xx e nos primórdios do século xxi aumentou a abordagem da complexidade, de forma explícita e sistemática, a partir de diversas perspectivas conceptuais e experimentais. No âmbito do Estado, a dinâmica do mundo contemporâneo exige novas ferramentas teóricas e práticas dos sistemas complexos para a formulação e execução de novas políticas públicas. Este artigo abrange, designadamente, as contribuições de Edgar Morin, Bertalanffy, Boaventura, Holland, Maldonado, Medina, Murray, Prigogine e Simon, entre outros. Estes autores retomam e articulam várias noções, proposições, conceitos e categorias que, com base em diversas trajetórias disciplinares, definem a complexidade e os sistemas complexos, seus fundamentos, estratégias, caracterizações, acordos e conflitos. Na segunda parte do documento apresentam-se a posição pessoal do autor sobre o assunto, as noções, proposições e conceitos emergentes bem como a perspectiva para o desenho da pesquisa. Com base nesses elementos tenta-se contribuir com um outro olhar sobre as diversas teorias e necessidades científicas no intuito de resolver os problemas do mundo contemporâneo.

Palavras chave:

Complexidade, sistemas, sistemas complexos, ciências da complexidade, economia pública.

JEL: H, H1, H8

Fecha de recepción: 15-11-2016

Fecha de aprobación: 15-06-2017

Cómo citar este artículo:

Soler, Y. (2017). Teorías sobre los sistemas complejos. *Administración y Desarrollo* 47(2), 52-69.

Presentación

El problema que se aborda en este artículo se centra en el modo predominante de comprender la complejidad. Una dimensión del problema consiste en el conocimiento parcial sobre algunos conceptos básicos, una segunda dimensión radica en la falta de comprensión de los diversos enfoques sobre el tema, y una tercera es el desconocimiento de las similitudes y diferencias que hay entre diversas teorías en torno a la complejidad. A partir de esta situación, el objetivo de este documento es aportar de forma organizada una serie de elementos conceptuales y teóricos que permitan una primera inmersión y comprensión de la heterogeneidad en las miradas acerca de este tema. Para tal efecto, la metodología consistió en una revisión de las obras de los autores más representativos de las vertientes de la complejidad y, mediante un análisis transdisciplinario, en presentar varias formas de definirla, así como en establecer los principios y estrategias postulados por las teorías, la caracterización de las mismas, su instrumental gnoseológico y sus disrupciones emergentes.

Definiciones de la complejidad

La *complejidad* se define de varias maneras según las múltiples formas en las que se articulan las diversas herramientas y operaciones del conocimiento¹. Al explorar el tema en sus diferentes corrientes, se encuentran distintas formas de asociación del concepto que parten de una variedad de principios y se mueven en escenarios de fronteras borrosas, como pensamiento complejo, complejidad restringida, complejidad organizada, sistemas complejos y teorías de la complejidad.

En opinión de Murray (1995), las teorías surgen de múltiples observaciones en las que se hace un esfuerzo por separar el trigo de la paja, es decir, las leyes de las circunstancias especiales o accidentales. Una teoría se formula como un principio o un conjunto de principios simples expresados en un mensaje relativamente corto, "como ha dicho Stephen Wolfram, es un paquete comprimido de información, aplicable a muchos casos particulares" (p. 94).

Edgar Morin, después de recorrer varios caminos en la búsqueda de un pensamiento político veraz que

fuera capaz de concebir la complejidad de lo real, escribió *El Método* (1993), en donde el concepto que da título a la obra se comprende como un proceso en gestación que se va formando en la misma búsqueda. Al respecto anotó que se debe disponer de un anti-método, donde la ignorancia, la incertidumbre y la confusión se vuelven virtudes (Morin, 1993 p. 16). Así mismo, Morin precisa que:

El pensamiento complejo debe cumplimentar condiciones muy numerosas para ser complejo: debe unir el objeto al sujeto y a su entorno; no debe considerar al objeto como objeto, sino como sistema / organización que plantea los problemas complejos de la organización. Debe respetar la multidimensionalidad de los seres y de las cosas. Debe trabajar / dialogar con la incertidumbre, con lo irracionalizable. Tampoco debe desintegrar el mundo de los fenómenos, sino intentar dar cuenta de él mutilándolo lo menos posible. (Morin, 1984, p. 353)

Para Morin, la complejidad es un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados que presentan la paradoja de lo uno y lo múltiple, de la incertidumbre, de la indeterminación y lo aleatorio, de la mezcla entre el orden y el desorden. De igual forma, abarca varios dominios del conocimiento:

La complejidad también consiste en referir este conocimiento de la naturaleza, particularmente biológico, a nuestras determinaciones antro-po-sociales. En otras palabras, siempre debemos ver que, al mismo tiempo que somos producto de una evolución biológica, la noción de evolución biológica es producto de una evolución socio-cultural [...] Diría incluso que en materia social, humana, política, la visión reductora / disyuntora / unidimensionalizante es demencia y criminalidad. (Morin, 1984, p. 355)

El Nobel de economía Hebert Simon (1969, citado por Medina y Ortigón, 2006, p. 219) considera complejo un sistema compuesto por un gran número de partes que interactúan en modo no simple. Niklas Luhman (citado por Medina y Ortigón, 2006, p. 219) añade la autonomía a esta multiplicidad de factores en juego. Tal concepto caracteriza los fenómenos que dependen solo de sí mismos, que son autorreferenciales en la medida en que definen de manera autónoma sus propios comportamientos posibles y sus leyes. Esta propiedad cualitativa de los fenómenos, que correlaciona una combinación de multiplicidad y de autonomía con la irreductibilidad de cada parte, se

¹ Existen entre 45 y más de 60 definiciones de complejidad (Horgan, 1995, citado por Maldonado, 2014).

maneja de forma eficiente por medio de módulos o jerarquías, aunque no en todos los casos. Desde esta perspectiva, la complejidad también genera procedimientos de simplificación para orientar y conducir los procesos de los sistemas. Y la incertidumbre y el azar pueden dar lugar a la operación del bucle complejificación / simplificación.

Para De Sousa (2009), los hechos observados se escapan a la ciencia tradicional que los sujeta, así como los objetos tienen fronteras cada vez más difusas y relaciones de tramas complejas con los objetos restantes. Este autor cuestiona la parcelación del conocimiento y el reduccionismo arbitrario y propende por la comprensión global:

En el paradigma emergente el conocimiento es total, tiene como horizonte la totalidad universal de que habla Wigner o la totalidad indivisa de la que habla Bohm. Pero siendo total, es también local. Siendo local el pensamiento posmoderno es también total porque reconstruye también los proyectos locales, resaltándoles su ejemplaridad y por esa vía los transforma en pensamiento total ilustrado. (p. 49)

Para Maldonado (2014), la complejidad del mundo, la sociedad, la naturaleza y la vida consisten en los cruces, correspondencias, complementariedades, simetrías y asimetrías, tanto en la conmensurabilidad como en la inconmensurabilidad entre tiempos, escalas y densidades temporales diferentes (p. 84). Maldonado distingue entre sistemas simples, sistemas complicados y sistemas complejos. Un sistema simple puede ser entendido y gestionado en términos agregativos o

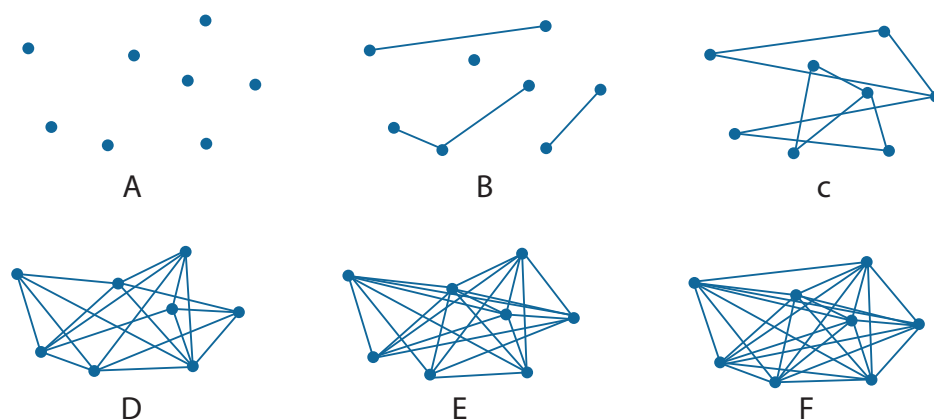
compositivos. Se puede comprender y manejar en el análisis que consiste en dividir, compartimentar, fragmentar, segmentar.

Los sistemas complicados son conjuntos de sistemas simples que se tratan con distribuciones normales, estadística descriptiva e inferencial, promedios, estándares, matrices y vectores (Maldonado, 2016, p. 412). Las ciencias de la complejidad solo se ocupan de los terceros, su fundamento son los espacios imaginarios designados como espacios posibles, son altamente contraintuitivas y no basan sus explicaciones sobre la percepción natural porque esta se revela como altamente insuficiente para entender, explicar y trabajar con los fenómenos, sistemas y comportamientos complejos o que exhiben complejidad.

La complejidad es una heurística o quizás también una metaheurística —en rigor sería un conjunto de ellas—, que se definen a partir de problemas de frontera. En el lenguaje técnico de los complejólogos es habitual encontrar la expresión de acuerdo con la cual la complejidad es un desafío. (Maldonado, 2007, p. 10)

El reto grande consiste en explicar qué hace que un sistema se comporte complejamente y qué se sigue de ello, en especial en los sistemas, fenómenos y comportamientos que tienen una complejidad creciente. Desde esta perspectiva, la estrategia que irrumpe no es el mejoramiento y perfeccionamiento del conocimiento, sino, por el contrario, la innovación y la creatividad. Desde este punto de vista, el progreso en el conocimiento consiste en la incorporación o producción de nuevos y auténticos paradigmas.

Gráfica 1. Esquemas de conexiones posibles entre ocho puntos



Fuente: Murray (1995, p. 47).

Murray (1995) propone el concepto elemental de la complejidad que expresa un todo trenzado. Un sistema complejo se ubica en una franja de condiciones intermedias entre el orden y el desorden. Más allá están los extremos de la escala de lo fundamental, lo microrrepresentado en el *quark* y lo macrorrepresentado metafóricamente en el jaguar.

Un sistema complejo adaptativo: adquiere información acerca tanto de su entorno como de la interacción entre el propio sistema y dicho entorno, identificando regularidades, condensándolas en una especie de *esquema* o modelo y actuando en el mundo real sobre la base de dicho esquema. (p. 35, cursivas propias)

Para este autor la complejidad se puede comprender articulando las diversas ciencias en sus diferentes niveles para que pasen a formar parte de una única estructura conexas, basada en las relaciones entre las partes. Sin embargo, existen múltiples formas de conexión posibles (ver gráfica 1).

De acuerdo a la gráfica 1, cada punto puede representar elementos físicos, químicos, biológicos, animales, personas, comunidades, etc., que se articulan y se combinan de múltiples maneras. Rodríguez y Aguirre (2011) conceptualizan la complejidad como un paradigma científico emergente, con un nuevo modo teórico práctico de entender y hacer la ciencia:

Lo que hoy suele llamarse 'teoría de la complejidad' —en singular—, o en su denominación más pluralista, 'teorías de la complejidad' —en plural—, es en realidad el nombre de un campo con límites borrosos que abarca, en su formulación científica, a las teorías de los sistemas complejos en sentido amplio (sistemas dinámicos, sistemas no lineales, sistemas adaptativos), la teoría del caos y los fractales. (Rodríguez y Aguirre, 2011, p. 3)

Lo cierto es que en la actualidad no existe una teoría unificada de la complejidad. Los autores se apoyan en Weaver, que distingue entre los problemas de simplicidad, los problemas de complejidad desorganizada y, finalmente, los problemas de complejidad organizada.

Bertalanffy (1968) plantea el surgimiento de nuevas realidades complejas en la Modernidad. Frente a los límites de la ciencia tradicional postula la necesidad de estructurar nuevas herramientas del conocimiento ya que

La tecnología y la sociedad modernas se han vuelto tan complejas que los caminos y medios tradicionales no son ya suficientes y se imponen actitudes de naturaleza holista, o de sistemas, y generalista, o interdisciplinaria. Esto es cierto en muchos sentidos. Sistemas en múltiples niveles piden control científico: ecosistemas, cuya perturbación lleva a problemas apremiantes como el de la contaminación; organizaciones formales, como la burocracia, las instituciones educativas o el Ejército; los graves problemas que se presentan en sistemas socioeconómicos, en relaciones internacionales, política y represalias. (p. XIV)

Esto representa un cambio importante en las categorías básicas del pensamiento científico que deben dar cuenta de estas complejidades, no como fenómenos aislados, sino como "totalidades" o "sistemas" en todos los campos del conocimiento. Basado en Warren Weaver, Bertalanffy plantea que, en contraste con la física tradicional, hoy el problema fundamental es el de la complejidad organizada, en donde conceptos como los de organización, totalidad, directividad, teleología y diferenciación emergen para comprender mejor las ciencias biológicas, las del comportamiento y las sociales (Bertalanffy, 1968, p. 34).

Esto también implica superar la especialización y la compartimentación creciente impuesta por la inmensa cantidad de datos, la complejidad de técnicas y de las estructuras teóricas dentro de cada campo de las ciencias.

La instrucción habitual en física, biología, psicología o ciencias sociales las trata como dominios separados, y la tendencia general es hacer ciencias separadas de subdominios cada vez menores, proceso repetido hasta el punto de que cada especialidad se toma un área insignificante, sin nexos con lo demás. En contraste, las exigencias educativas de adiestrar *generalistas científicos* y de exponer *principios básicos* interdisciplinarios son precisamente las que la teoría general de los sistemas aspira a satisfacer. (Bertalanffy, 1968, p. 51, cursivas propias)

Principios y estrategias postuladas por estas teorías

En la concepción epistemológica de Edgar Morin, un paradigma está constituido por una relación lógica entre nociones maestras, nociones clave y principios clave que gobiernan el discurso. La complejidad "es

un cierto número de principios que ayudan al espíritu autónomo a conocer" (Morin, 1999a, p. 89).

Este enfoque se fundamenta en tres principios: el *principio dialógico* y *translógico*, que expresa la unión de nociones antagónicas para concebir los procesos organizadores y creadores en el mundo complejo de la vida, la historia humana y del cosmos; el *principio de la recursividad organizacional*, en el que los productos y los efectos son ellos mismos productores y causantes de lo que los produce, y el *principio hologramático*, que implica que no solo la parte está en el todo, sino que el todo está inscrito en la parte —un holograma es una imagen en la que cada punto contiene la información sobre el objeto representado—. De este modo, por ejemplo, la célula contiene en sí la totalidad de la información genética (Morin, 1999a, pp. 105-107).

Para Morin, la *estrategia* es una decisión con acción y una elección. Toda estrategia tiene conciencia de la apuesta. A partir de una decisión inicial es posible imaginar un cierto número de escenarios para la acción, en la que está la conciencia del riesgo y de la incertidumbre.

La palabra estrategia no designa a un programa predeterminado que baste para aplicar *ne varietur* en el tiempo. La estrategia permite, a partir de una decisión inicial, imaginar un cierto número de *escenarios para la acción*, escenarios que podrán ser modificados según las informaciones que nos lleguen en el curso de la acción y según los elementos aleatorios que sobrevendrán y perturbarán la acción. La estrategia lucha contra el azar y busca la información. (Morin, 1999b, p. 113, cursivas propias)

En este aspecto, el pensamiento morinista se acerca a la prospectiva, que incorpora las estrategias de los actores sociales. De Sousa (2009) formula el principio de creatividad y de responsabilidad individual con una visión basada en la acción. Este fundamento pragmático prioriza los fines en el marco de un grupo social:

hoy, relativizar el concepto de causa parte, sobre todo, del reconocimiento de que el lugar central que había ocupado en la ciencia moderna se explica menos por razones ontológicas o metodológicas que por razones pragmáticas. El concepto de causalidad se adecúa bien a una ciencia que busca intervenir en lo real y que mide su éxito en por el ámbito de esa intervención. Al final, causa es todo sobre lo que se puede actuar [...] el causalismo, en cuanto a categoría de integridad

de lo real, ha venido a perder terreno a favor del finalismo. (p. 37)

En este aspecto De Sousa coincide con Warren Weaver y Bertalanffy en asignar un mayor peso a los fines que a las causas. En cuanto al contenido del conocimiento científico, el autor plantea una postura favorable al análisis cualitativo que preserva la riqueza y la diversidad frente al rigor cuantitativo, dado que este último transforma y deforma la personalidad de la naturaleza y de la sociedad, lo que reprime la pregunta sobre el valor científico humano:

La estrategia de la epistemología debe ir más allá de lo posmoderno. Es necesario volver a las cosas simples, a la capacidad de formular preguntas simples [...] Cada método esclarece lo que le conviene y solo una constelación de métodos puede captar el silencio que persiste entre cada lengua que pregunta. Desde este enfoque las ciencias sociales deben rechazar el positivismo y el mecanicismo. (De Sousa, 2009, p. 49).

No debe haber distinción entre ciencias naturales y sociales, y la síntesis de las mismas debe tener su polo catalizador en las ciencias sociales y en los conocimientos, así como los criterios de validez del conocimiento deben otorgar visibilidad y credibilidad a la prácticas cognitivas de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados.

Para Murray, en la complejidad, los principios desbordan el campo de una ciencia en particular. Por esta razón propone encontrar elementos articuladores entre varios campos científicos a partir de estos principios: "quienes se dedican a estudiar sistemas complejos adaptativos comienzan ya a encontrar algunos principios generales subyacentes en este tipo de sistemas; la búsqueda de estos principios requiere intensas discusiones y colaboraciones entre especialistas de muchas áreas" (Murray, 1995, p. 15). De aquí se desprende la necesidad de la integración de las diferentes especialidades.

Según este autor, el éxito de las estrategias está asociado a estilos de pensamiento distinguidos por Nietzsche como apolíneos —que dan preferencia a la lógica, a la analítica y a la evidencia— y dionisiacos —inclinados a la intuición, la síntesis y la pasión—, que se correlacionan de forma burda con los hemisferios cerebrales izquierdo y derecho, respectivamente. Adicionalmente, Murray incluye una tercera categoría: los odiseicos, que combinan las dos formas en la búsqueda de conexiones entre las ideas y que encuentran un ambiente propicio en el Instituto de Santa Fe.

Murray privilegia el uso de los ordenadores para desarrollar estrategias en juegos o proporcionar simulaciones simplificadas de sistemas complejos adaptativos naturales. El sistema explora un vasto espacio de métodos o estrategias posibles, pero no alcanza un óptimo absoluto. Tanto las redes neuronales como los algoritmos genéticos constituyen sistemas complejos adaptativos de carácter informático que pueden desarrollar estrategias que nunca han sido diseñadas por un ser humano.

La investigación en las ciencias de la complejidad, tal como se desarrolla en el Instituto de Santa Fe y en cualquier parte del mundo, no solo intenta desentrañar el significado de lo simple y lo complejo, sino también las semejanzas y diferencias entre los sistemas complejos adaptativos (Murray, 1995, p. 35). Esto implica comprender procesos diversos de predicciones y estrategias de la evolución biológica, los ecosistemas, los sistemas inmunitarios, los procesos mentales, la evolución de las sociedades humanas, los mercados financieros, los programas informáticos, etc.

En Prigogine, un principio clave es la interacción de la trilogía flujo, función y *estructura*, que sirve para explicar el paso del orden al desorden y viceversa. Esta transición se observa en todos los sistemas, desde los más elementales hasta los más complejos:

el comportamiento de retroalimentación (*feedback*) es evolutivo: los flujos externos pueden pasar a la estructura interna de un estado a otro, incluso modificar las reacciones activas, y, a su vez, el sistema puede, a continuación, ser sensible a las ligaduras externas a las que antes era ajeno. Este trinomio nos procura un magnífico acceso al puente que une estas problemáticas físicas con las de las ciencias sociales. (Prigogine, 1997, p. 56)

Esta interacción de flujos modifica las funciones y estructuras haciendo que la realidad no sea ni estable ni equilibrada, sino que bulle con el cambio, el desorden, el azar —aunque genera estructuras y ordenamientos no aleatorios—. Así, en todo sistema pueden aparecer estrategias con puntos de bifurcación, de modo que tiene dos posibilidades: una es continuar su proceso de caos progresivo retornando a un estado anterior y otra es provocar, por azar, un acontecimiento que le hará evolucionar hacia un orden creciente y así alcanzar un nuevo estado de equilibrio llamado estructura disipativa. Se tienen dos procesos contradictorios entre sí, de una parte la flecha termodinámica del tiempo avanzando hacia

la entropía y el caos, y de otra, la flecha evolutiva del tiempo avanzando hacia el orden y la organización.

Maldonado (2014) introduce la dimensión del tiempo y considera que

la complejidad de un fenómeno estriba en las correspondencias —o no— entre escalas temporales, ritmos y velocidades diferentes, de cuyos entrelazamientos resulta tanto, de un lado, la comprensión acerca del carácter mismo de un fenómeno dado, como la estructura, la dinámica y las características ontológicas mismas del fenómeno considerado. Es exactamente esta imbricación de tiempos diversos, plurales, lo que define la complejidad de un fenómeno. (p. 81)

Así, los sistemas complejos se caracterizan por la diversidad, pluralidad, alteridad o multiplicidad. Y, complementariamente, el entendimiento específico del tiempo y la idea de que se trata de fenómenos, sistemas y comportamientos de complejidad creciente son los que definen y caracterizan a las ciencias de la complejidad. Con la idea de temporalidad, los sistemas complejos se definen directa y proporcionalmente por los grados de libertad que tienen o que exhiben. A mayores grados de libertad, mayor complejidad, e inversamente, a menores grados de libertad, menor complejidad (Baadi y Politi, 1997, citados por Maldonado, 2014, p. 82). Un fenómeno o sistema se define por los grados de libertad que trata del número de parámetros que pueden variar independientemente entre sí. Así, la complejidad de un fenómeno o sistema radica en los contenidos y modos tanto de la aleatoriedad como de la incertidumbre que tiene o exhibe.

Holland (2012) considera que los *límites* y las *señales* fundamentan, en diversos arreglos jerárquicos intrincados, los sistemas adaptativos complejos (SAC) en la naturaleza, la sociedad, la economía y el Estado:

En los ecosistemas, por ejemplo, los nichos actúan como límites semipermeables, y los olores y los patrones visuales sirven como señales; los Gobiernos tienen jerarquías departamentales con memorandos que actúan como señales; las células biológicas tienen abundantes membranas con proteínas como señales; los mercados tienen intermediarios y especialistas que utilizan órdenes de compra y venta como señales. Y así es con otros casos. (p. VIII)

El autor sostiene que a pesar de la gran cantidad de datos y descripciones sobre diferentes SAC, se sabe muy poco acerca de cómo estos sistemas se compor-

tan y se dirigen. Las preguntas sobre el manejo de estos sistemas complejos solo se puede lograr con el estudio del origen y la evolución de los mecanismos que generan las jerarquías de las señales y sus límites.

Desde la perspectiva antropocéntrica, Medina y Ortegón (2006) concuerdan en que el estado del conocimiento comprende los conceptos de certidumbre, riesgo, incertidumbre y ambigüedad (*certainty-risk-uncertainty-ambiguity*):

Hay certidumbre si se conocen las variables y las relaciones entre ellas; riesgo, si se conocen las variables, pero solo se pueden estimar las relaciones entre ellas —las probabilidades—; incertidumbre, si se conocen todas las variables, pero algunas no se pueden medir y se desconocen las relaciones entre otras; y ambigüedad, si todavía tienen que identificarse todas las variables pertinentes. (Afuah, 1997, citado por Medina y Ortegón, 2006, p. 212)

Así, el riesgo es aquella situación de la que se tiene información respecto a los eventos posibles y sus probabilidades. La incertidumbre se presenta cuando se pueden determinar los eventos posibles y no es factible asignarles probabilidades. Se distingue la incertidumbre cuantitativa, que implica futuros alternativos posibles conocidos, pero la distribución de sus probabilidades es desconocida. Por otro lado, la incertidumbre cualitativa conlleva posibilidades futuras desconocidas e implica la toma de decisiones sobre apuestas difusas (Matus, 1993, citado por Medina y Ortegón, 2006, p. 217).

La ambigüedad está inmersa en el pensamiento complejo, y las estrategias comportan cuatro manifestaciones principales: de las intenciones, cuando las preferencias, los criterios de escogencia y los objetivos de las decisiones no son predefinidas y exógenas respecto al proceso decisional; de la comprensión, cuando las conexiones entre las acciones organizativas y sus consecuencias son poco claras; de la historia, cuando los procesos de aprendizaje son obstaculizados por la escasa interpretabilidad del pasado, y de la organización, cuando las personas que están comprometidas en la decisión y su grado de atención a los problemas varían en modo causal (Medina y Ortegón, 2006, p. 217).

A partir de los conceptos y principios expuestos, el concepto de complejidad se refiere a una propiedad cualitativa de los fenómenos que correlaciona una combinación de multiplicidad y de autonomía con la

irreductibilidad a cada explicación analítica que se exhiba (Di Michelis, 1999, citado por Medina y Ortegón, 2006, p. 219).

Caracterización de las teorías de la complejidad

Según Morin, la complejidad no conduce a la eliminación de la simplicidad, sino que la complementa. De igual forma, no se debe confundir la complejidad con la totalidad. Es con Ashby (1948), uno de los fundadores de la cibernética, que la teoría de la complejidad se caracteriza como una ciencia. La cibernética estudia los elementos comunes de comunicación y de regulación automática del sistema nervioso central de los seres vivos y los aplica a las máquinas automáticas. Posteriormente, H. Von Foerster (1979) desarrolló la cibernética de segundo orden, que estudia al observador y su lenguaje como parte del sistema mismo, al igual que la sociedad, en la cual, si alguien hace algo, determina un propósito para quien no lo hace. Y es con Von Newman (1996) que, por primera vez, el carácter fundamental del concepto de complejidad aparece enlazado con los fenómenos de autoorganización. Así, esta disciplina no solamente examina la estructura ontológica de la realidad, sino también la epistemología. Así vuelve sobre sí misma con el conocimiento de la realidad, sus límites y sus posibilidades.

En la teoría de la complejidad morinista hay una trinidad, tres conceptos unidos pero diferenciados, a saber: las *interrelaciones*, la *organización* y el *sistema*.

Aunque inseparables, estos tres términos son relativamente distinguibles. La idea de *interrelación* remite a los tipos y formas de unión entre los elementos o individuos, entre estos elementos / individuos y el Todo. La idea de “sistema” remite a la unidad compleja del todo interrelacionado, a sus caracteres y propiedades fenoménicas. La idea de *organización* remite a la disposición de las partes dentro, en y por un Todo. (Morin, 1993, p. 126, cursivas propias)

Por ejemplo, hay una variedad de átomos que se organizan con tres tipos de partículas. La diversidad de las especies depende de las variaciones de cuatro elementos del código ADN. En economía, el sistema capitalista presenta diversas formas de organización —intervencionista, librecambista, mixta, etc.—. En opinión de este autor, con los sistemas abiertos se constituyó un acuerdo entre la termodinámica y la ciencia de lo viviente y se desarrolló una idea nueva con la relación

equilibrio / desequilibrio. Nuestras sociedades conocen, sin cesar, crisis políticas, económicas y sociales:

Y toda crisis es un incremento de las incertidumbres. La predictibilidad disminuye. Los desórdenes se vuelven amenazadores. Los antagonismos inhiben a las complementariedades, los conflictos virtuales se actualizan. Las regulaciones fallan o se desarticulan. Es necesario abandonar los programas, hay que inventar estrategias para salir de la crisis. Es necesario, a menudo, abandonar las soluciones que solucionaban las viejas crisis y elaborar soluciones novedosas. (Morin, 1999b, p. 117)

Para De Sousa (2009), la teoría de la complejidad se caracteriza por ser un movimiento convergente que atraviesa varias ciencias de la naturaleza y sociales:

Que Jantsch designa como paradigma de autoorganización: sinérgica de Haken, Hiperciclo vida en Eigen, autopoiesis de Maturana y Varela, Catastrofes de Thom, evolución de Jantsch, en la teoría del orden implicado de Bohm, en la matriz S de Geoffrey y en la filosofía del *bootstrap*. Todo esto ha suscitado una profunda reflexión epistemológica sobre el conocimiento científico. (p. 35)

El autor presenta dos facetas sociológicas en las que los propios científicos con interés filosófico reflexionan y exploran el conocimiento del conocimiento de las cosas. En las décadas del treinta y el cuarenta, la ciencia se ocupó en transformar accidentes en ocurrencias sistemáticas. Sin embargo, crecieron unos conflictos fuertes, ya que la industrialización de las ciencias llevó a un compromiso con los centros de poder económico, social y político, los cuales pasaron a tener un papel decisivo en la definición de las prioridades científicas.

Lo anterior “produjo dos efectos principales: la comunidad científica se estratificó, las relaciones de poder entre científicos se tornaron más autoritarias y desiguales, y la mayoría de los científicos fueron sometidos a un proceso de proletarianización” (De Sousa, 2009, p. 39). Sin embargo, este orden científico presenta señales de crisis profunda e irreversible de esa hegemonía teórica y sociológica y aparece el perfil del nuevo orden científico emergente en un periodo de revolución científica con el surgimiento de nuevos paradigmas.

Para Holland (2012), del Instituto Santa Fe, los sistemas adaptativos complejos (SAC) se caracterizan por

tener cuatro propiedades básicas —agregación, no linealidad, flujos y diversidad— y tres mecanismos comunes —etiquetas, modelos internos y construcción de bloques—.

La agregación de componentes produce propiedades emergentes, que hacen que el ámbito macro se diferencie y se comporte de manera diferente de sus partes en el ámbito micro. La no linealidad hace referencia a comportamientos que no se pueden expresar como la suma de los comportamientos de las partes, por lo tanto, no está sujeta al principio de superposición. Los flujos definen el cambio de sitios de los componentes de un sistema, por ejemplo, una persona cambia de átomos más o menos cada dos años. La diversidad considera que no hay un elemento superior a los demás, dado que hay una mutua dependencia entre todos los elementos. Por ejemplo, el hombre depende de toda la cadena alimentaria para vivir (Holland, 2012, p. 229).

En cuanto a los mecanismos, las etiquetas son los elementos que ayudan a identificar lo propio de lo extraño para detectar los elementos dañinos, por ejemplo, el sistema inmunológico. Los modelos contienen un indicador interno instalado que les permite encontrar maneras de anticipar lo que va a ocurrir en el ambiente. Los bloques de construcción son piezas de reglas que forman cadenas. Las reglas más fuertes son seleccionadas y son los padres en la producción del algoritmo de una nueva generación de reglas, por ejemplo, los genes que componen el cromosoma de un organismo. Los bloques de reglas son utilizados en nuevos contextos y pueden permitirles a las reglas que elaboren pruebas y hagan lo inesperado. El proceso principal de la evolución es encontrar bloques de ese tipo para construir mejores sistemas adaptativos:

Una característica básica de los sistemas complejos adaptativos es que no hay ningún individuo que sea el mejor, lo que hay son muchos individuos que se ocupan de distintas tareas. Otra cosa que es muy típica de este tipo de sistemas es que nunca se estabilizan; nunca llegan al equilibrio, están continuamente produciendo nuevos elementos, nuevas especies, nuevos mecanismos de comercio, están siempre en movimiento. De hecho, normalmente, cuando un sistema complejo adaptativo se estabiliza y llega al equilibrio, se muere. (Holland, 2012, p. 229)

Según Maldonado, la racionalidad moderna se caracteriza por abordar siempre primero los problemas

fáciles y postergar y desplazar los problemas difíciles a lugares secundarios. Este autor se aparta de Murray, quien enfatiza en las predicciones y la estrategia, y sostiene por el contrario que:

No es suficiente con afirmar que las ciencias de la complejidad no buscan predecir los fenómenos caracterizados por no-linealidad, emergencias, auto organización, dado el hecho de que la predicción no es el objetivo primero de la investigación, sino, a lo sumo, un valor agregado [...] De una manera más radical, el objetivo principal de las ciencias de la complejidad consiste en vivir en armonía con el mundo y la naturaleza. (Maldonado, 2009, p. 15)

Para este autor, las "ciencias de la complejidad" están integradas por la ciencia de la termodinámica del no equilibrio del Nobel de química I. Prigogine, la ciencia del caos desarrollada por E. Lorenz y D. Ruelle, la ciencia de las catástrofes de R. Thom, la ciencia de la geometría fractal de B. Mandelbrot, la ciencia de las nuevas lógicas (paraconsistente, del tiempo, de la relevancia, polivalente, difusa y cuántica) y la ciencia de las redes. Según lo expuesto,

la complejidad es el resultado de la ruptura de simetrías, la existencia de un atractor extraño, un fenómeno de auto similitud, debido a una catástrofe determinada (umbilical, mariposa u otra), por sinergias y relaciones, por la sensibilidad a las condiciones iniciales, por la existencia de redes booleanas, por factores probabilísticos o estocásticos, porque el fenómeno es abierto y se encuentra en un entorno variable, gracias a una ley de potencia que hace que se convierta o se comporte como un sistema de criticalidad autoorganizada. (Maldonado, 2007, p. 16)

Así, la complejidad es la interacción entre componentes variados de un sistema lejos del equilibrio, al filo del caos. Murray, por su parte, sostiene que, aunque las diferentes ciencias residen efectivamente en diferentes niveles, forman parte de una única estructura conexa. La caracterización que presenta es la siguiente:

La unicidad de esta estructura está basada en las relaciones entre las partes. Una ciencia perteneciente a un nivel determinado abarca las leyes de otra ciencia menos fundamental, situada en un nivel superior. Pero esta última, al ser especial, precisa de información adicional además de las leyes del nivel inferior. En cada nivel hay leyes

por descubrir, importantes por sí mismas. (Murray, 1995, p. 130)

El desarrollo de la ciencia implica investigar esas leyes en todos los niveles, a la vez que se trabaja de forma vertical en la construcción de escaleras entre ellos. El autor aborda la complejidad de forma inductiva mediante computadores para resolver un problema determinado: la longitud de la descripción de los problemas se define con la "complejidad algorítmica", el "contenido de información algorítmica" y la "incertidumbre algorítmica".

Medina y Ortegón (2006), al examinar algunas relaciones en el espacio cruzado de la complejidad y la indeterminación, definen cuatro niveles. El primero es de orden mecánico: las mismas causas producen los mismos efectos y es viable cierto nivel de predicción. El segundo nivel, denominado probabilístico, establece probabilidades de ocurrencia de eventos de acuerdo con los actores, las variables y las interrelaciones que se manejan. El tercero es el termodinámico, este conlleva opciones múltiples de ocurrencia de un fenómeno determinado donde es difícil conocer todos los actores, las variables y las interrelaciones; así, se plantean futuros posibles en lugar de futuros probables. El cuarto nivel, de mayor indeterminación y complejidad, comporta una máxima entropía, pues los cambios surgen acelerada e improvisadamente, en diferentes ritmos e intensidades y con las sorpresas y las discontinuidades que provocan mutaciones del sistema.

Prigogine (1997) caracteriza la complejidad en un doble sentido, al plantear que la entropía apunta en una dirección y la evolución en otra vía contraria. También observa que en cualquier sistema complejo las partes del sistema siempre están experimentando cambios en pequeña escala y en el interior se halla influenciado por fluctuaciones. Estas fluctuaciones producen un abandono del régimen lineal, se amplifican y hacen emerger un nuevo orden:

Las estructuras disipativas son fluctuaciones gigantes mantenidas por flujos de energía y materia. Surgen en condiciones alejadas del equilibrio y en sistemas abiertos. Más allá del umbral de la inestabilidad la norma es la autoorganización. El sistema tiene un haz de varias trayectorias. La mezcla de azar y necesidad constituye la historia del sistema. (Prigogine, 1997, p. 53)

Esta nueva estructura disipativa puede ser más diferenciada, internamente interactiva y compleja que la antigua y, en la economía del universo, necesita

más gasto de energía, materia y, quizás, información y otros recursos para sostenerse.

Para Rodríguez y Aguirre (2011) la complejidad constituye una perspectiva novedosa en la ciencia contemporánea que implica un quiebre o discontinuidad en la historia de la ciencia, con cuestiones relativas al desorden, al caos, a la no-linealidad, al no-equilibrio, a la indecibilidad, a la incertidumbre, a la contradicción, al azar, a la temporalidad, a la emergencia y a la autoorganización. Sin embargo, estos nuevos principios no ha ganado un espacio amplio en la ciencia y se mantienen en un lugar marginal:

La complejidad puede entenderse, por lo tanto, como un paradigma científico emergente que involucra un nuevo modo de hacer y entender la ciencia. Las teorías y métodos asociados a 'la complejidad' no constituyen el *mainstream* (tendencia o moda dominante) en los campos científicos o disciplinares en los que se desarrollan. Esta situación de marginalidad es menor en el campo de las ciencias de la materia y de las ciencias de vida. (Rodríguez y Aguirre, 2011, p. 2)

Desde la perspectiva organizativa hay varios enfoques. La complejidad organizada se caracteriza por el manejo de pocas variables, mientras que la complejidad no organizada es un conjunto de teorías provenientes de diversas fuentes:

La complejidad organizada ha sido abordada desde disciplinas distintas, dando lugar a diversas teorías, entre las que destaca: la cibernética (Wiener, 1985), la cibernética de segundo orden (Foerster, 1996), la epistemología genética (Piaget, 1978), la teoría de la auto-organización (Ashby, 1962), la teoría general de los sistemas (Bertalanffy, 1968), la geometría fractal (Mandelbrot, 1987), la teoría de los autómatas celulares (Neumann, 1966, 1968), la termodinámica de los procesos irreversibles (Prigogine y Nicolis, 1987), la teoría de la autopoiesis (Maturana y Varela, 1972), la teoría de las catástrofes (Thom, 1976), entre otras. (Rodríguez y Aguirre, 2011, p. 5).

La noción de complejidad organizada, como totalidad compuesta por elementos heterogéneos articulados entre sí de manera orgánica, remite a la noción de sistema. Así, el modo de abordaje sistémico que reclaman los problemas de complejidad organizada plantea la necesidad de articulación entre tres conceptos fundamentales: complejidad, organización y sistema.

Según Hilbert (2014), existen problemas de simplicidad, problemas de complejidad organizada —que se tratan con herramientas estadísticas— y problemas de la complejidad desorganizada. Estos últimos corresponden a los *sistemas complejos sociales*, que tienen seis características: están conectados a través de redes de diversas clases (amistad, innovación, transporte, migración, negocios, gobernanza, comités que manejan un país, etc.); la clase de estructura de cada una de las redes define la velocidad en que se propaga la información, por ejemplo, en Twitter o Facebook; los sistemas son interdependientes, con diversas variables y diferentes óptimos interactuando y con estrategias discretas o continuas activadas por los agentes externos; son diversos y siguen la ley de la cibernética (Ashby, 1948) en la que solo la variedad absorbe la variedad y así el sistema debe contar con un número mínimo de estados necesarios para funcionar bien y adaptarse al entorno.

Otra característica de los sistemas complejos sociales es que son adaptativos y están procesando información de manera continua, cambian y aprenden de la experiencia; por ejemplo, en la termodinámica, la aerodinámica, la hidrodinámica y la electricidad. Son dependientes del camino porque están subordinados a la historia de los cambios evolutivos aleatorios acaecidos, accidentes congelados que han desempeñado papeles capitales en el futuro subsiguiente de los diferentes sistemas (Murray, 1995, p. 132). Además, son emergentes porque generan nuevos procesos de autoorganización en donde las diferencias cuantitativas dan lugar a diferencias cualitativas, por ejemplo, el agua cambia a dos estados diferentes, a cero grados Celsius se congela y a cien grados Celsius se evapora. En el ámbito social los comportamientos individuales de las personas, en diversos niveles, generan comportamientos sociales diferentes.

La relación entre la complejidad y la organización tiene dos modos de abordaje distintos, la complejidad restringida y la general.

Por un lado, la complejidad restringida, conformada por las llamadas ciencias de la complejidad o ciencias de los sistemas complejos, consiste en una perspectiva que se ha desarrollado notablemente en el mundo anglosajón. Por otro lado, la complejidad general, cristalizada en la propuesta del "pensamiento complejo", se ha desarrollado principalmente en el mundo franco-latino. Este enfoque puede ser definido como una epistemología transdisciplinaria (Morin, 1977, 1980, 1986),

una filosofía ético-política de la complejidad. (Morin, 2004, p. 6, cursivas propias)

Esta distinción no es solo metodológica, sino también epistemológica y política. Las ciencias de la complejidad son cuestionadas por Rodríguez y Aguirre debido a que excluyen la dimensión ético-política del conocimiento científico y de las prácticas científicas, así como el papel de un sujeto neutral en la formulación metodológica y científica. De otra parte, el pensamiento complejo es cuestionado porque no provee herramientas procedimentales para la investigación empírica. Sin embargo, este plantea:

una articulación del pensamiento científico con otras formas de conocimiento no científico, la filosofía y los saberes humanísticos: la literatura, el cine, la poesía, el arte. En el terreno científico, la vocación religadora del pensamiento complejo busca establecer los puentes comunicantes entre las ciencias físicas, las ciencias de la vida y las ciencias antro-po-sociales; una búsqueda de tipo transdisciplinaria que permitiría conducir a una nueva organización de los saberes por medio de la reelaboración de los principios rectores del pensamiento. (Morin, 2004, p. 11)

Este planteamiento abarca una dimensión más amplia que plantea una propuesta para el desarrollo de una política planetaria de la civilización y el medio ambiente. En esta controversia Maldonado (2009) formula la tesis de que la complejidad es un problema y no una cosmovisión:

En realidad, el carácter de esta tesis no tiene dificultad en el medio de quienes trabajan seriamente y a profundidad en los temas de las ciencias de la complejidad. Sin embargo, el tema no es evidente de parte de tres grupos distintos, a saber: el de quienes trabajan el pensamiento complejo y no precisamente las ciencias de la complejidad, el de la comunidad de sistémicos, y, finalmente, el de quienes no conocen a profundidad de qué se trata cuando se habla de ciencias de la complejidad y solo tienen una noción externa o general del tema. (Maldonado, 2009, p. 3)

Para este autor existen tres grandes comprensiones acerca de la complejidad entre las que hay varios vasos comunicantes de diverso orden y rango. La primera es la complejidad como método, que hace referencia de la obra de Edgar Morin en términos del *pensamiento complejo* como un método de aproximación al mundo, a los fenómenos. La segunda es

la complejidad como *cosmovisión*, con autores del enfoque sistémico como F. Capra, Von Bertalanffy, Von Foester, H. Maturana, G. Bateson y la escuela de Paloalto, en California, que ve relaciones, dinámicas y sinergias entre todas las piezas del rompecabezas que cuadran en un todo coherente según el punto de vista del observador. La tercera es la complejidad como ciencia, que incluye los trabajos del Instituto Santa Fe en Nuevo México (Estados Unidos), de I. Prigogine, de la Universidad Libre de Bruselas (ULB) en Bélgica y de varios otros centros e institutos de investigación en el mundo, así como la obra de I. Wallerstein (Maldonado, 2009, p. 4).

Una diferencia fundamental entre la teoría general de sistemas y las ciencias de la complejidad estriba en que en la primera existen sistemas cerrados y abiertos, mientras que en la segunda todos los sistemas son abiertos. Maldonado señala 33 obstáculos del pensamiento sistémico, que agrupa en cuatro categorías: no existe una teoría de sistemas; contienen conceptos, herramientas y aproximaciones circulares; predomina la jerga sobre el trabajo científico, y no hay un relevo generacional de investigadores (Maldonado, 2011, p. 8). En cuanto al pensamiento complejo, el autor plantea el siguiente criterio de demarcación:

El rasgo diferenciador más claro entre las ciencias de la complejidad y el pensamiento complejo es precisamente este, a saber: en el caso de Morin se trata de intuiciones, ideas, espíritu y propósitos que, ciertamente, no son rechazables sin más. En el caso de las ciencias de la complejidad se trata de argumentos, demostraciones, lógica(s), rigor, experimentos, modelaciones y simulaciones que han enriquecido de manera fundamental la comprensión del mundo y del universo, y que constituyen, a todas luces, una auténtica revolución en el conocimiento. (Maldonado, 2011, p. 43)

Así, el pensamiento complejo, es una epistemología que pretende cambiar la actitud del ser humano ante el mundo, en tanto que las ciencias de la complejidad plantean transformarlo. Adicionalmente, Maldonado (2011) plantea que en el ámbito de la lógica del pensamiento complejo se hace necesario distinguir dos clases de inferencias, a saber, las *transductivas* de las *inductivas*.

Las inferencias transductivas incluyen a las inferencias por igualdad, por simetría, por homología, por desigualdad, por vinculación, por referencia y por analogía. Las inferencias inductivas comprenden la inferencia por enumeración completa, por coligación, por

inducción matemática, por recurrencia, por reconstrucción, por inducción amplificadora, por muestreo, por estadística, por concordancia, por diferencia, por concordancia y diferencia, por residuo y por variaciones concomitantes (p. 42).

Rodríguez y Aguirre (2011) sintetizan los dos enfoques así:

Mirado con ojos críticos, el pensamiento complejo presenta una hipertrofia filosófica, es como un cuerpo con una gran cabeza pero con manos pequeñas: puede pensar y decir mucho, pero hacer poco. Las ciencias de la complejidad presentan una hipertrofia práctica, son como un cuerpo con una cabeza diminuta pero con brazos y manos ágiles y fuertes: pueden hacer mucho, pero pensar poco. Hay una complementariedad necesaria entre pensamiento y ciencias de la complejidad. (Rodríguez y Aguirre, 2011, p. 11)

Estos autores se inclinan por una ciencia que aborde los problemas humanos con base en criterios ético-políticos vinculados a las necesidades de los pueblos y conscientes del papel real de las estructuras político-económicas de la sociedad. Sobre este aspecto social y político Bertalanffy (1968) manifiesta su preocupación por el hambre, la guerra y la destrucción de la vida y la cultura:

Tal es el resultado de que conozcamos y domineemos demasiado bien las fuerzas físicas, las biológicas medianamente, y las sociales en absoluto. Si dispusiéramos de una ciencia de la sociedad humana bien desarrollada y de la correspondiente tecnología, habría modo de escapar del caos y de la destrucción que amenaza a nuestro mundo actual [...] Tenemos bastante idea de cómo sería un mundo científicamente controlado. En el mejor de los casos, sería como el *Mundo feliz* de Huxley; en el peor, como el de 1984 de Orwell. Ficción utópica y ficción distópica. (p. 52)

Después de este breve recorrido por las principales corrientes que examinan la complejidad, a continuación se analizan algunos de los elementos más importantes y su relación con el objeto de la investigación.

Postura personal frente a las teorías de la complejidad

En esta sección se presenta la postura personal del autor respecto a la complejidad. De este modo, se aborda el interrogante de si esta es una ciencia, un

paradigma, una teoría o un tipo de pensamiento subyacente a la construcción del conocimiento. Se propone una definición propia y una caracterización de la complejidad, así como se plantean los principios que se deben observar en el objeto de conocimiento o en los temas a considerar para investigar.

La complejidad ha existido desde antes de que el ser humano apareciera sobre la tierra. En la medida en que la humanidad ha evolucionado, ha tratado de comprender esa complejidad mediante diversos dispositivos del conocimiento: las nociones, las proposiciones, los conceptos, los mitos, las religiones, los métodos, las categorías, las teorías, los modelos, los sistemas, los paradigmas y las ciencias.

El análisis del estado del arte sobre el tema revela que la complejidad se define y caracteriza de diversas formas dependiendo de las múltiples maneras como se articulan las diversas herramientas y operaciones del conocimiento. El conocimiento humano trabaja con un conjunto binario: los *instrumentos* y las *operaciones intelectuales*. "La inteligencia opera con instrumentos como las nociones, las proposiciones, los conceptos, las precategorias y las categorías, a la par que los procesos cognitivos efectivos, como proyectar, nominar, supraordinar, isoordeñar, inducir, argumentar, etc." (De Zubiría, 1998, p. 79). Los instrumentos de conocimiento no solo interpretan el mundo (la sociedad, los otros, nosotros mismos y los hechos naturales y artificiales), también interpretan y producen el lenguaje. Los instrumentos del conocimiento tienden un puente entre la mente de las personas y su realidad, así como entre su mente y los lenguajes.

La tarea que cumplen las *operaciones intelectuales* consiste en poner a funcionar los instrumentos del conocimiento. Ante la necesidad de percibir la complejidad, se aprenden las *operaciones nocionales* para proyectar la imagen del objeto, introyectar el objeto en una imagen, comprender las imágenes y nominar las imágenes en frases. Con el transcurso del tiempo se aprenden las *operaciones proposicionales* para construir oraciones declarativas o enunciativas, codificar textos y decodificar los mismos en sus componentes.

En un nivel intermedio se asimilan las operaciones conceptuales de supraordinar, infraordenar, isoordeñar y excluir. En un nivel de comprensión avanzado se llega al dominio de las operaciones formales para inducir, deducir y translucir. Ya en un nivel superior de complejidad cognoscitiva se dominan las

operaciones *precategoriales* para argumentar, derivar, definir y subargumentar (De Zubiría, 1998, p. 85).

Los elementos cognitivos expuestos plantean el gran reto de comprender la complejidad a partir de las múltiples combinaciones que se derivan de la articulación de diversas herramientas del conocimiento con una variedad de operaciones del conocimiento, lo que ha dado lugar a gran cantidad de interpretaciones de este objeto de estudio.

Instrumental gnoseológico de las teorías de la complejidad

Desde diversas ciencias emergieron nuevas nociones que se han convertido en principios básicos de la ontología, la epistemología y los métodos de la comprensión de la complejidad. Desde la física, el segundo principio de la termodinámica (Carnot, Clausius, 1865); desde las matemáticas, los principios de geometría no euclidiana (Lobatchevsky Bolyai, 1830; Riemann, 1854); el principio de inestabilidad (Poincaré, 1892); el principio de la incertidumbre (Heisenberg, 1925); el principio de la indecibilidad (Gödel, 1931); el principio de homeóstasis (Cannon, 1929); el principio de retroalimentación de la cibernética (Ashby, 1948); la holografía (Gabor, 1963) y el concepto de autoorganización (Von Newman, 1996).

Estos nuevos principios han corroído varios fundamentos de las ciencias clásicas de la Modernidad, tales como el mecanicismo, el determinismo, el racionalismo y la compartimentación, dando lugar a nuevas formas de interpretación del mundo. Los nuevos principios también se han constituido como los elementos que han fertilizado novedosos campos del conocimiento como la teoría general de sistemas, el pensamiento complejo, la teoría de los sistemas complejos y el caos. Algunas proposiciones comunes de las tendencias teóricas emergentes son las siguientes:

La relación sujeto / objeto está mediada por la estructura mental del sujeto.

La asunción de procesos desde la totalidad y la interacción con las partes.

La comprensión de relaciones clave entre los elementos de una estructura.

El reconocimiento del desorden, la incertidumbre y el azar.

La interacción de energía, información y materia entre sistemas.

Los procesos dinámicos alternan orden y desorden.

Es posible aplicar los mismos principios en diversidad de ciencias.

Se debe abordar la investigación con equipos transdisciplinarios.

Todo lo anterior representa una ruptura epistemológica frente al racionalismo, el determinismo, el reduccionismo, el mecanicismo y el positivismo.

Con base en los anteriores principios y proposiciones han emergido una variedad de conceptos que permiten tender puentes entre las ciencias físicas, biológicas y sociales y comprender mejor diferentes fenómenos contemporáneos aparentemente aislados. De esta manera, se encuentran analogías y similitudes entre procesos físicos, biológicos, económicos, sociales e interacciones entre los mismos.

Disrupciones emergentes de las teorías de la complejidad

Entre los conceptos novedosos están los mencionados anteriormente con Boaventura De Sousa: el orden implicado de Bohm, la matriz S de Geoffrey y la filosofía del *bootstrap*, la autopoiesis de Maturana y Varela, las catástrofes de Thom, el hiperciclo de vida en Eigen, evolución de la auto-organización de Jantsch, la Sinérgica de Haken, De Sousa adiciona el principio de creatividad y de responsabilidad individual con una visión basada en la acción (De Sousa, 2009, p. 35).

Rodríguez y Aguirre consideran como un quiebre o discontinuidad en la historia de la ciencia a los conceptos de caos, desorden, no-linealidad, no-equilibrio, indecibilidad, incertidumbre, contradicción, azar, temporalidad, emergencia y autoorganización. Murray (1995) incorpora a la complejidad algorítmica el contenido de información algorítmica y la incertidumbre algorítmica. Por su parte, Bertalanffy (1968) destaca los conceptos de organización, totalidad, directividad, orden jerárquico, teleología, diferenciación, diferenciación progresiva y la retroalimentación. Maldonado integra en los conceptos de complejidad la termodinámica del no equilibrio de Prigogine, el caos desarrollado por E. Lorenz y D. Ruelle, las catástrofes de R. Thom, la geometría fractal de B. Mandelbrot, el concepto de las redes y las nuevas lógicas (paraconsis-

tente, del tiempo, de la relevancia, polivalente, difusa y cuántica) (Maldonado, 2009, p. 5).

En la transición al siglo **xxi** surgieron nuevos conceptos y aplicaciones específicas: la sinérgica de Haken, los modelos de adaptación de Farmer, la dinámica compleja de Bar-Yam, la economía compleja de Brian, las redes libres de Barabás, la red social global de Castell, las redes visuales de Borner, las redes complejas de Bocallettia, la coevolución cultural de Bowles, la bio-computación de Castillo, el tránsito complejo de Urry, las ciudades complejas de Reynoso, el género en la globalización de Walby, los bloques de complejidad de Holland, la geografía y la complejidad de O'Sullivan, la complejidad visual de Lima, entre otros (ver anexo 1) (Castellani, 2009).

Cada uno de los anteriores conceptos tiene la característica de ser lo que Stephen Wolfram (citado por Murray, 1995, p. 94) denomina un "paquete comprimido de información, aplicable a muchos casos particulares". Son una especie de *adn* cognitivo multipropósito. El estudio y aplicación sistemáticos de estas nociones, proposiciones y conceptos ha dado lugar a la priorización de categorías claves para la comprensión de la realidad compleja. Así, en la teoría de la complejidad morinista se plantea una trinidad de categorías unidas pero diferenciadas, las *interrelaciones*, la *organización* y el *sistema*, que remiten a diversos tipos y formas de articulación del todo y las partes.

Prigogine prioriza y articula las categorías del trinomio *flujo*, *función* y *estructura*, que sirven para explicar el paso del orden al desorden y viceversa, el cual se observa en todos los sistemas, desde los más elementales hasta los más complejos. Bertalanffy considera las categorías de *estructura* (orden de partes) y *función* (orden de procesos), niveles de organización y orden jerárquico, que son un pilar de la teoría general de los sistemas. Este último autor aplica dichas categorías en la ciencia física, biológica y social en los siguientes términos:

Podemos, hallar construcciones y tal vez leyes en los distintos niveles. Como dijo una vez Aldous Huxley, el mundo es un pastel de helado napolitano cuyos niveles —el físico, el biológico, el social y el moral— corresponden a las capas de chocolate, fresa y vainilla. La fresa no es reducible al chocolate, lo más que podemos decir es que quizás en última instancia todo sea vainilla, todo mente o espíritu. El principio unificador es que encontramos organización en todos los niveles. (Bertalanffy, 1968, p. 49).

La realidad, así concebida, se presenta como un orden jerárquico de entidades organizadas en superposición de numerosos niveles, de los sistemas físicos y químicos a los biológicos y sociológicos.

A partir de los elementos expuestos, en este documento se formula una posición con la hipótesis de que en la comprensión y en la acción sobre la complejidad en la era contemporánea han surgido, desde varias ciencias, diversos principios, conceptos y categorías que han contribuido al desarrollo de nuevas teorías en transición hacia la conformación de paradigmas de la complejidad sistémica.

Se está en presencia de teorías de los sistemas complejos. Se entiende la teoría como un principio o conjunto de principios nociones, proposiciones, conceptos y categorías elementales y fundantes. Así, estas teorías heurísticas permiten articular diversos elementos de las ciencias para la comprensión y actuación sobre la realidad compleja.

En las primeras décadas del siglo **xxi** se destacan tres grandes conjuntos de teorías en transición a paradigmas, a saber: la teoría de la complejidad, la teoría de sistemas y la teoría de sistemas complejos. Un elemento de diferenciación entre ellas lo aportan el enfoque apolíneo que da preferencia a la lógica, la analítica y la razón; el enfoque dionisiaco, que prioriza la experimentación y el placer de los sentidos y el enfoque denominado por Murray como odiseico, que combina la razón, los sentidos y las emociones en la investigación.

La teoría de la complejidad de la escuela morinista tiene un alto componente apolíneo plasmado principalmente en la obra *El Método*. Sin embargo, esto no obsta para encontrar elementos de aplicación concreta, por ejemplo, la investigación participativa en la población de Plozévet, y la propuesta a la Unesco en *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro* (Morin, 1999). En este sentido se emprende el camino de la odisea.

La teoría general de sistemas tiene un componente dionisiaco que se caracteriza por impulsar el desarrollo tecnológico con Von Bertalanffy, F. Capra, von Foester, H. Maturana, G. Bateson y la escuela de Paloalto en California. La teoría de sistemas complejos, con enfoque odiseico, impulsa la investigación sin fronteras y procura la convergencia de conocimientos con I. Prigogine, de la Universidad Libre de Bruselas (ulb) en Bélgica, el Instituto Santa Fe en Nuevo México (Estados Unidos), I. Wallerstein con el sistema-mundo

y otros centros e institutos de investigación del caos y la complejidad.

Desde una perspectiva semiótica, la teoría de la complejidad opera principalmente con signos lingüísticos; la teoría de sistemas, con énfasis en signos matemáticos; y la teoría de sistemas complejos da mayor relevancia a los signos icónicos. Estas teorías forman parte de programas de investigación que están evolucionando en un proceso de metamorfosis hacia la conformación de paradigmas, entendidos estos como “la constelación de creencias, valores, técnicas que comparten los miembros de una comunidad dada [...] y los elementos de tal constelación con las concretas soluciones de problemas” (Kuhn, 1971, p. 269).

Para que estos paradigmas en gestación se conviertan en ciencia se requiere de un conjunto de conocimientos adquiridos rigurosamente mediante el razonamiento y la observación sistemáticamente estructurados, de los que se deduzcan principios y postulados generales con capacidad explicativa, predictiva y comprobables experimentalmente, y que sean aceptados en la sociedad de forma masiva (ver anexo 2).

Sin embargo, se coincide con Bertalanffy en que la unidad de la ciencia no se asegura por una reducción utópica de todas las ciencias a una sola, sino por las relaciones y uniformidades estructurales entre los diferentes niveles de la realidad. Dada la influencia marginal de las teorías sobre la complejidad en el ámbito científico predominante, se requerirán crecientes aproximaciones, diálogos y articulaciones entre los principios, medios y fines de los paradigmas en germinación.

Esto supone acercamientos y articulaciones de las anteriores tendencias cognitivas —en los dominios filosóficos-metafísicos de la ontología y la epistemología, en los dominios de las metodologías y las técnicas y en los dominios propositivos para las alternativas— con las políticas públicas en el marco de la gobernanza que den respuestas efectivas a los problemas concretos que agobian al mundo en la era contemporánea.

Referencias bibliográficas

Ashby, W.R. (1948). The homeostat. *Electron*, 20, 380.

Bertalanffy, L. V. (1968). *Teoría general los sistemas*. México: Fondo de Cultura económica.

De Sousa Santos, B. (2009). *Epistemología del Sur*. México: Siglo XXI, Clacso.

De Zubiria Samper, M. (1998). *Pedagogías del siglo XXI*. Mentefactos. Bogotá. Fundación Merani.

Cannon, W. B. (1929). Organization For Physiological Homeostasis. *Physiol Rev.*, 9, 399-431.

Castellani, B. (2009). *Map of the Complexity Sciences*. Recuperado de: http://www.art-sciencefactory.com/complexity-map_feb09.html.

Clausius, R. (1865). *The Mechanical Theory of Heat – with its Applications to the Steam Engine and to Physical Properties of Bodies*. London: John Van Voorst, 1.

Gabor, D. (1964). *La invención del futuro*. Madrid: Editoriales y Publicaciones.

Gödel, K. (1931). Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme, I. *Monatshefte für Mathematik und Physik*, 38, 173-198.

Heisenberg, W. (1925). Quantum-theoretical re-interpretation of kinematic and mechanical relations. *Z. Phys.*, (33), 879-893.

Hilbert, M. (2014). How much of the global information and communication explosion is driven by more, and how much by better technology?. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 4(65), 856-861. Doi: <http://doi.org/f53ndv>.

Holland, J.H. (2012). *Signals and Boundaries. Building Blocks for Complex Adaptive Systems*. Cambridge, Londres: Massachusetts Institute of Technology.

Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.

Lobachesky, B. (1830). *Geometrie imaginaire*. Berlín: R. Crelle.

Maldonado, C.E. (2007). *Complejidad: ciencia, pensamiento y aplicaciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Maldonado, C.E. (2009). La complejidad es un problema, no una cosmovisión. *ucm Revista de investigación*, 13, 42-54.

Maldonado, C.E. (2014). ¿Qué es un sistema complejo?. *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*,

Maldonado, C.E. (2016). Transformación de la no-Complejidad a la Complejidad. *Ingeniería*, 3(21), 411-426.

Maldonado, C.E. y Gómez Cruz, N.A. (2011). *El mundo de las ciencias de la complejidad*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Medina, J. y Ortegón E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos*

para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, ILPES.

Morin, E. (1984). *Ciencia con conciencia*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Morin, E. (1993). *El método*. Madrid: Editorial Cátedra.

Morin, E. (1999a). *Introducción al pensamiento complejo*. España: Gedisa Editorial.

Morin, E. (1999b). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Ediciones de la Unesco.

Morin, E. (2004). La epistemología de la complejidad. *Gazeta de Antropología*, 20, 43-77.

Murray, G-M. (1995). *El quark y el jaguar*. Barcelona: Tusquets Editores.

Poincaré, H. (1892). *New Methods of Celestial Mechanics*.

Prigogine, I. (1997). *¿Tan solo una ilusión?* Barcelona: Tusquets Editores.

Riemann, B. (1854). *Ueber die Hypothesen, Welche der Geometrie zu Grunde liegen*. Gottingen: Werke.

Rodríguez, L. y Aguirre L. (2011). Teorías de la complejidad y las ciencias sociales. *Revista Nómadas*, 30.

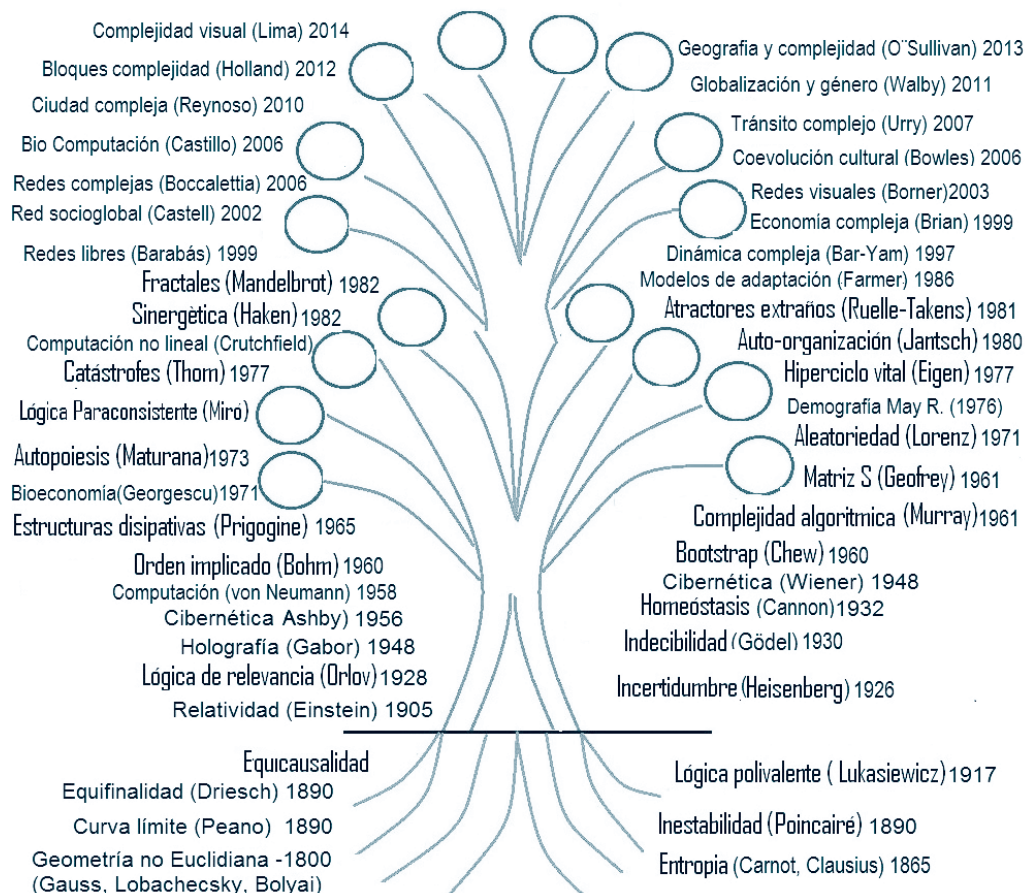
Von Foerster, H. (1979). Cybernetics of cyvernetics. En, K. Krippendorff (ed.). *Communication and Control* (pp. 5-8). Nueva York: Gordon and Breach.

Von Newman, M.E.J. (1996). *Self-organized critically, evolution and extinction*. Cornell University.

Anexos

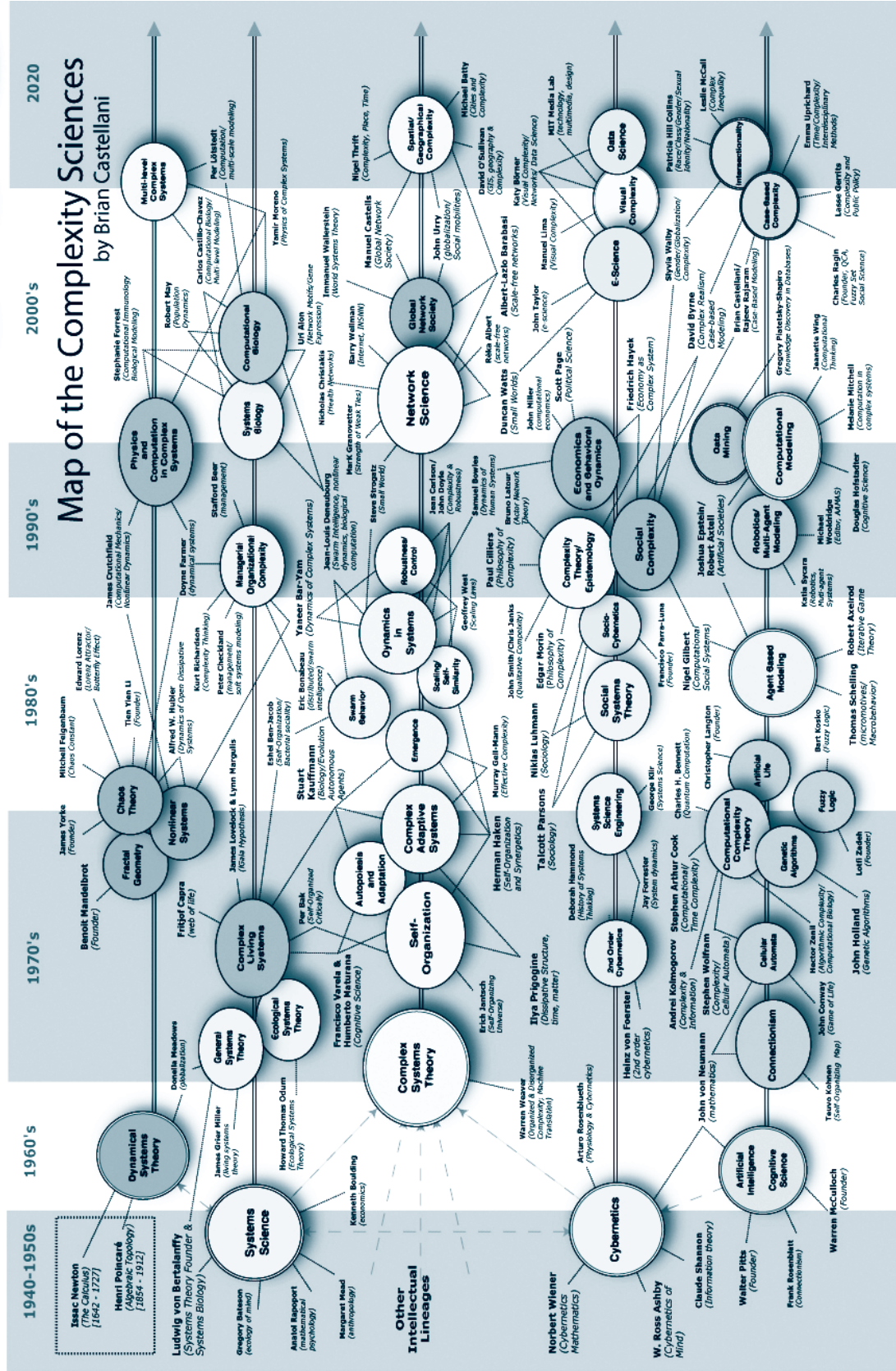
Anexo 1. Evolución teórica de los sistemas complejos

CONCEPTOS Y CATEGORÍAS DE LOS SISTEMAS COMPLEJOS



Fuente: Elaboración propia.

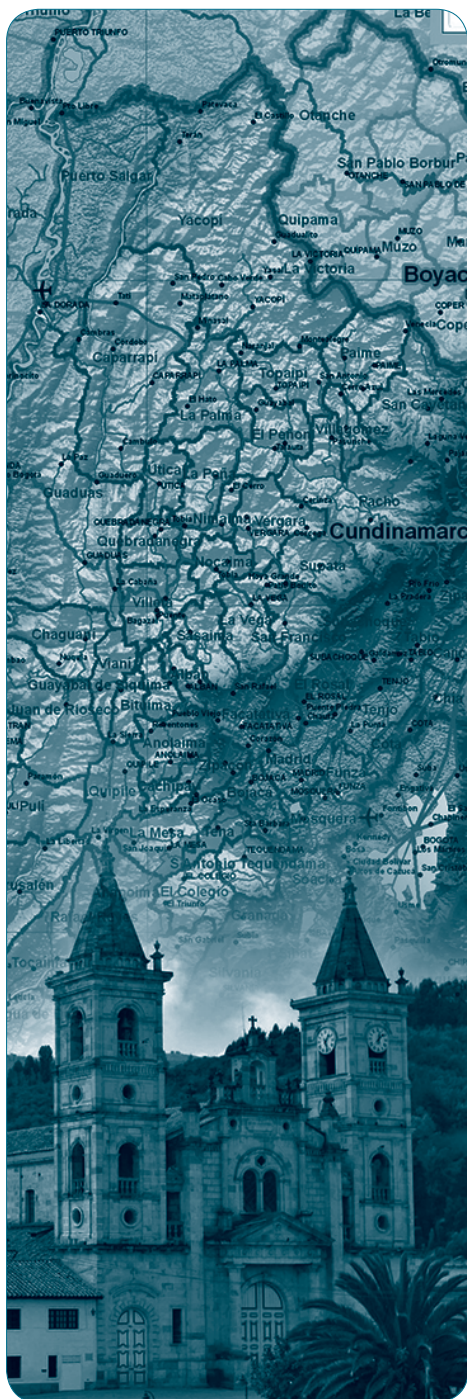
Map of the Complexity Sciences



Fuente: Castellani (2009).

DESIGUALDADES RECAUDATORIAS MUNICIPALES EN COLOMBIA:

estudio de caso de Cundinamarca



María Mayerly Oliva Pedreros Pinzón

Magíster en Ciencias Financieras y de Sistemas,
Fundación Universidad Central.

Contacto: mmpedreros@gmail.com

Resumen

En el presente artículo se hace un análisis de los ingresos tributarios de los municipios colombianos a la luz del proceso de descentralización que se ha venido llevando a cabo en el país durante las tres últimas décadas. Para este propósito se hace un análisis cuantitativo de los 116 municipios que conforman el departamento de Cundinamarca, de los montos recaudados de manera agregada y por los principales impuestos —predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina, entre otros—. El análisis se hace teniendo en cuenta los grupos y categorías establecidos para clasificarlos de acuerdo con los criterios de ingresos, población y por importancia económica. Se hizo un seguimiento a las principales normas que se han expedido en el país sobre descentralización relacionadas con los ingresos dentro del contexto de la autonomía fiscal.

Palabras clave

ingresos municipales, impuestos municipales, descentralización, categorización municipal, autonomía, recaudo y Producto Interno Bruto municipal.

Municipal Tax Collection Inequalities in Colombia: case study from Cundinamarca

Abstract

This article conducts an analysis of tax-related income from Colombian municipalities in the light of the decentralization process taking place in the country over the past three decades. To such end, a quantitative analysis is carried out of the 116 municipalities that make up the department of Cundinamarca, of the amounts collected in an aggregated manner and by the main taxes: property tax, industry and commerce tax and gasoline surcharge tax, among others. The analysis is conducted considering the groups and categories established to classify them in accordance with income, population and economic importance criteria. Follow-up was conducted on the main standards issued in the country on income-related decentralization within the context of fiscal autonomy.

Key words:

municipal income, municipal taxes, decentralization, municipal categorization, autonomy, collection and municipal Gross Domestic Product

Les inégalités de recouvrement dans les communes de la Colombie: étude de cas sur le département de Cundinamarca

Résumé

Cet article établit une analyse des recettes fiscales des communes de la Colombie à la lumière du processus de décentralisation entrepris dans le pays au cours des trente dernières années. À cet effet, une analyse quantitative des 116 communes du département de Cundinamarca a été réalisée par montants totaux perçus et pour les principaux impôts : foncier, d'industrie et de commerce, surtaxe de l'essence etc.... L'analyse tient compte des groupes et catégories établis afin de les classer selon des critères de revenus, population et importance économique. L'on a également réalisé le suivi des principales normes émises dans le pays en matière de décentralisation des revenus dans le cadre d'une autonomie fiscale.

Mots-clés:

recettes communales, taxes communales, décentralisation, catalogage communale, autonomie, recouvrement et Produit Intérieur Brut des communes.

Desigualdades na arrecadação municipal na Colômbia: estudo de caso de Cundinamarca

Resumo

Este trabalho objetiva analisar as receitas fiscais dos municípios colombianos à luz do processo de descentralização que vem sendo desenvolvido no país durante os últimos trinta anos. Assim sendo, o artigo analisa quantitativamente os 116 municípios que integram o departamento de Cundinamarca, as quantias arrecadadas de maneira agregada e os impostos principais —predial, indústria e comércio e sobretaxa à gasolina, entre outros—. A análise leva em conta os grupos e categorias estabelecidas para estabelecer uma classificação de acordo com os critérios de renda, população e relevância econômica. A pesquisa inclui um o monitoramento das principais regras emitidas no país sobre descentralização relacionadas com a renda no contexto da autonomia fiscal

Palavras chave:

receita municipal, impostos municipais, descentralização, categorização municipal, autonomia, arrecadação e Produto Interno Bruto municipal

JEL: H2, H7, H71

Fecha de recepción: 27-07-2017

Fecha de aprobación: 17-10-2017

Cómo citar este artículo:

Pedrerós Pinzón, M.M. (2017). Desigualdades recaudatorias municipales en Colombia: estudio de caso de Cundinamarca. *Administración y Desarrollo*, 47(2), 70-91.

Introducción

La situación financiera de los municipios colombianos ha sido influenciada por el proceso de descentralización que ha tenido Colombia. En este proceso los municipios han adquirido una autonomía de carácter político, administrativo y fiscal para la gestión que desarrollan y que se enmarca en la Constitución Política y en las leyes. En este sentido, los municipios eligen sus autoridades, tienen claramente definidas las competencias que les corresponde atender, participan de las rentas nacionales, administran sus recursos y pueden establecer y reglamentar los impuestos locales para el cumplimiento de sus funciones.

El propósito de la descentralización es el fortalecimiento de las capacidades y la autonomía municipales, en especial la fiscal y en específico el recaudo, con el fin de financiar el gasto para generar desarrollo y crecimiento acorde con las necesidades de equipamiento de cada territorio.

Para el propósito de este artículo, y siguiendo a Durán (2002), en el sentido de que una medida verdadera de la descentralización es la forma positiva de evolución de los recaudos tributarios locales medidos como proporción del producto, se analizan y evalúan los resultados recaudatorios de los municipios colombianos y particularmente se toma como caso de estudio a los que pertenecen al departamento de Cundinamarca. De este modo, se consideran las características diferenciales que tienen en cuanto a tamaño, población y capacidades productivas.

La descentralización colombiana

Para adentrarnos en el proceso de descentralización en Colombia vale la pena revisarlo conceptualmente. La descentralización se enfoca en definir la manera en que un Estado debe organizar y estructurar los aspectos fiscales, administrativos y políticos para generar bienes y servicios públicos, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local, que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

En el aspecto fiscal se debe determinar el arreglo impositivo a aplicar, su base, su tasa, el ámbito en el que se recauda y su propósito. En el aspecto administrativo se precisan los niveles gubernamentales de definición y ejecución de las políticas públicas, la asignación y distribución de los recursos y los responsables de los resultados. Y el aspecto político se centra en la delegación de autoridad y responsabilidad en lo regional

y local, así como en los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

De acuerdo con Baguenard (1994), con la descentralización se busca que las decisiones se desconcentren del ámbito nacional y tengan lugar en los ámbitos territorial y local, el primero se enfoca en la estrategia y los segundos en las tareas, pues estos conocen de cerca las necesidades que las comunidades demandan. La descentralización permite que estas mismas comunidades elijan las mejores propuestas de solución presentadas por aquellos que, fuera de la política tradicional, trabajen con eficiencia y responsabilidad para alcanzar los resultados que se esperan.

El proceso descentralizador en Colombia crece a finales de los años sesenta cuando se crea el situado fiscal, en los ochenta se avanza en las reformas fiscales que dotan a los municipios y departamentos en materia de ingresos de los gravámenes al predial, industria y comercio, rodamiento, consumo de gasolina, licores y cigarrillos, entre otros. Con la Constitución Política de 1991 se fortalecen los entornos administrativo, político y fiscal. En esta última se incluyen aspectos importantes como las transferencias, que se hacen en los municipios a través del Sistema de Participaciones y que son recursos que tienen destinación específica para fortalecer principalmente los sectores de alimentación escolar; salud; agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y educación.

En un recuento más detallado, el proceso descentralizador colombiano ha atravesado varias etapas acompañado de reformas normativas descritas por el Departamento Nacional de Planeación —DNP— y la Procuraduría General de la Nación (2011).

Desde 1968 los municipios obtienen autonomía administrativa para planificar y coordinar el desarrollo local a través de la formulación de los planes de desarrollo y de arreglos organizacionales. En 1971 se crea la figura del *situado fiscal*, por medio del cual se le ordena al Gobierno nacional compartir sus ingresos corrientes con los departamentos y los municipios a través de la transferencia de recursos con destinación específica para inversión y, en el caso de municipios de menor población, una parte para su funcionamiento. A partir de 1973 se inicia el proceso de transferir a los Gobiernos territoriales un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.

En 1983 la Ley 14 les permite a los municipios gravar la propiedad de bienes inmuebles, la explotación industrial, comercial y de servicios y el consumo de

gasolina. Para fortalecer la generación de ingresos propios de los Gobiernos territoriales y locales se ordena actualizar el avalúo catastral cada cinco años, aumentar las tarifas del impuesto predial entre 4% y 12% e incrementar el impuesto de industria y comercio entre 2% y 7% para actividades industriales y entre 2% y 10% para actividades comerciales y de servicios.

En 1986 la Ley 12 extiende el porcentaje de los recaudos del impuesto al valor agregado (IVA) a los Gobiernos territoriales y locales y se toma como indicador del monto de transferencias a la población el esfuerzo fiscal o la capacidad de recaudo de estos Gobiernos. Este proceso culmina con el Acto Legislativo 01 de 1986 que permite la elección popular de alcaldes por un periodo constitucional de tres años.

En 1991, con la nueva Constitución Política de Colombia, el país se declara como un Estado unitario descentralizado y se toma la descentralización fiscal como modelo de Estado. Las transferencias intergubernamentales adquieren el papel de rentas de propiedad exclusiva de los departamentos y de los municipios y se adopta el Sistema General de Participaciones (SGP), que privilegia la financiación de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, el deporte y la cultura. Este sistema se complementa con el sistema de regalías y la cofinanciación, lo que deja a las entidades territoriales facultadas para reglamentar las contribuciones, tasas e impuestos en el marco de la ley por intermedio de los concejos municipales.

Impuestos municipales

Los ingresos de los municipios provienen de los ingresos corrientes, tanto tributarios como no tributarios, que incluyen las transferencias del Gobierno nacional y los recursos de capital. Los recursos tributarios y las transferencias nacionales son sus principales fuentes de financiación.

Los ingresos tributarios se recaudan con base en el potencial económico de cada municipio. Los de mayor importancia son el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, con una participación representativa en los ingresos totales de las ciudades intermedias y grandes. Los ingresos no tributarios son percibidos en los municipios producto de los contratos, recargos y multas, venta de activos municipales, rendimientos por operaciones financieras, superávits de ejercicios fiscales anteriores, aportes de capital y donaciones, y dependen de la capacidad de gestión de las administraciones municipales.

El impuesto predial y el impuesto de industria y comercio sobresalen como las principales fuentes de ingresos de los municipios y el predial es el que reviste mayor complejidad en su composición, ya que la fijación de las tarifas se fundamenta en parámetros técnicos que generan impactos negativos en el recaudo si no son adoptados correctamente.

Con la Ley 44 de 1990 se simplifica el método de cálculo en favor de las haciendas municipales, ello establece el avalúo catastral como única base, que debe ajustarse anualmente en el porcentaje definido por el Gobierno nacional y establece que no puede ser inferior al 70% ni mayor al 100% del incremento del Índice de Precios del Consumidor (IPC). Igualmente, la ley orienta a los municipios a establecer tarifas que deben ser progresivas y diferenciales, y para su cálculo deben contemplar el estrato socioeconómico, el uso del suelo del sector por destinación económica y la antigüedad de la formación o actualización catastral, al tiempo que deben ser actualizadas cada cinco años.

El impuesto de industria y comercio se establece en los municipios mediante acuerdos municipales para gravar las diferentes actividades comerciales, industriales y de servicios que allí se desarrollan. Aunque la libertad que tienen los municipios de establecer tanto la tarifa del tributo como las exenciones y beneficios les da una mayor autonomía en su gestión y administración, los expone a los riesgos de fijar de manera desproporcionada beneficios que afectan significativamente las finanzas municipales y a que se creen diversidad de tarifas regionales, lo cual hace que los ingresos por concepto de este tributo resulten siendo inferiores a su potencial.

El impuesto de circulación y tránsito está determinado por la composición del parque automotor municipal y se calcula con base en el avalúo vehicular que depende de la marca y la antigüedad del automotor.

Los municipios cobran la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM de acuerdo con lo establecido por la Ley 488 de 1998. Este impuesto se genera por el consumo de combustible. La obligación tributaria se da cuando el distribuidor mayorista, importador o productor vende el producto al distribuidor minorista o consumidor final sin que sea necesario el consumo final de la gasolina o ACPM para que sea obligatorio declarar y pagar el tributo.

En general, el total de los impuestos que recaudan los municipios varía en número dependiendo del municipio, del nivel de desagregación y de la fuente que los

hace. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda realiza sus estudios fiscales considerando 12 impuestos, y Planeación Nacional, 23. En la investigación realizada como estudio de caso del presente artículo, en los 116 municipios que conforman el departamento de Cundinamarca se determinó que son veinte los impuestos que están siendo recaudados de manera usual, los cuales se listan en el anexo 1.

Categorización municipal

La Constitución Nacional de 1991, en el artículo 286, define al municipio como entidad territorial. En el artículo 287 le concede autonomía para gestionar, administrar recursos y establecer tributos y participar en las rentas nacionales. Y en el artículo 320 ordena que se reglamente una categorización de los municipios de acuerdo con la población, la ubicación geográfica, el desarrollo económico y los recursos fiscales.

En 1994, con la Ley 136, se recoge lo establecido por la Constitución y se define al municipio como la célula de la división político-administrativa del Estado, con autonomía fiscal, administrativa y política para que trabaje en pro de la calidad de vida de sus habitantes. Así mismo, le establece un régimen y los principios rectores para ejercer la competencia delegada en consideración de la categorización determinada por la población y los ingresos anuales medidos en salarios mínimos legales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas, como se aprecia en el anexo 2.

Con la Ley 617 del 2000 se complementa la categorización de los municipios y de los distritos al incorporar la importancia económica al factor poblacional, así, se pasa de considerar los ingresos promedio anuales a los ingresos corrientes de libre destinación anuales, esto con el propósito de restringir la creación de nuevos municipios que, con la experiencia de la Ley 136, nacieron sin viabilidad. Tal como lo muestra el anexo 3, del Grupo de Estudios Territoriales del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), el 88,8% de los municipios clasificados corresponde a la categoría seis, por contar con una población igual o inferior a diez mil habitantes y por tener ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales.

Igualmente, la Ley 617 del 2000 toma como base lo establecido en la Ley 136 y agrega elementos tales como el establecimiento de límites a los gastos

de funcionamiento y los relaciona con la categorización del municipio. De igual manera, limita los presupuestos de gastos de personerías, concejos y contralorías municipales.

Estas restricciones al gasto generaron un impacto positivo en el desempeño fiscal de los municipios, en especial en el recaudo. En el anexo 4 se puede observar el incremento nominal que tuvieron los municipios en materia de ingresos tributarios. Estos fueron del 201% entre el periodo del año 2003 al 2012, mientras que los ingresos de los departamentos fueron del 104% para el mismo periodo.

En 2012 se expide la Ley 1551 que, con el propósito modernizar la normativa municipal, adiciona el criterio de la importancia económica a los criterios de población, de ingresos corrientes de libre destinación y de situación geográfica. Como resultado se clasifican los municipios y distritos establecidos en las leyes 136 y 617 en tres grupos: municipios grandes, que incluyen los distritos de categoría especial y los municipios de primera categoría; municipios intermedios, integrados por municipios de segunda, tercera y cuarta categoría; y los básicos, correspondientes a los municipios de quinta y sexta categoría.

Como se puede observar en el anexo 5, tomado del Grupo de Estudios Territoriales del DNP (2015), del número de municipios agrupado en cada una de las tres categorías, el de los básicos corresponde al 92% del total de municipios del país, que en concordancia con el criterio de importancia económica se diría que depende del 8% restante para jalonar las políticas de desarrollo.

Pedro Santana (2012) comenta que con la Ley 1551 se está adoptando un nuevo aspecto fiscal cuando se habla de *responsabilidad y transparencia*. Los municipios deberán asumir las competencias nuevas y anteriores de las leyes 136 y 617, sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial y previendo los recursos necesarios para cumplirlas. Para garantizar que esto suceda se promueven la participación ciudadana y la rendición de cuentas como elementos de control de los alcaldes en la administración de recursos escasos para adelantar una gestión eficiente que les posibilite obtener los ingresos que requieren, en especial mediante el recaudo tributario.

Estudio de caso Cundinamarca

Para entender las desigualdades recaudatorias de los municipios, el presente artículo toma como estudio de caso el departamento de Cundinamarca y los

municipios que lo componen. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ubica a Cundinamarca como el cuarto departamento que, en conjunto con Bogotá, aporta un tercio de la producción nacional.

En este departamento se produjo el 4,9% del PIB nacional en 2014, sin contemplar a Bogotá que, aunque está incluida geográficamente dentro del territorio departamental, para el presente artículo no aporta datos de producto y recaudo. En el 2015 su participación creció mostrando una participación del 5,2% del agregado nacional (DANE, 2014).

Características económicas municipales de Cundinamarca

El departamento de Cundinamarca tiene 116 municipios de características económicas y sociales diferentes. De acuerdo con la Contaduría General de la Nación (CGN, 2016), la clasificación de los municipios de Cundinamarca por categoría y grupo según la población municipal reportada por el DANE indica que el 87% de los municipios se ubica en el grupo de básicos, con poblaciones que oscilan entre los 2 171 habitantes (municipio de Villagómez) y los 38 809 habitantes (municipio de Ubaté). El 10% de los municipios se agrupa en los intermedios, con poblaciones que van desde los 19 848 habitantes (municipio de Tenjo) hasta los 134 523 (municipio de Fusagasugá), y solo el 3% en el grupo de grandes, con poblaciones que van desde los 75 350 habitantes (municipio de Funza) hasta los 511 262 (municipio de Soacha), tal como se puede observar en los anexos 6 y 7.

Teniendo en cuenta el indicador de importancia económica establecido por la Ley 1551 de 2012, se observa que, con la nueva clasificación de municipios, el 8% corresponde a la categoría *grandes*, que incluye los de importancia económica 2 y 3; el 23% obedece a municipios intermedios, de importancia económica 4 y 5; y el 69% restante se refiere a municipios básicos de importancia 6 y 7, como se puede apreciar en los anexos 8 y 9.

Composición tributaria municipal

Los municipios cundinamarqueses concentran sus ingresos tributarios en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio. La sobretasa a la gasolina y los otros impuestos complementan sus ingresos tributarios.

El análisis por categoría de municipios muestra que a nivel agregado los municipios básicos recaudan ma-

yores volúmenes de recursos tributarios (16%) en comparación con los municipios de categoría intermedia (10%). Entre tanto, los municipios grandes concentran el 73% de recaudo.

Hay una particularidad adicional en las composiciones tributarias al considerar los tipos de impuesto en las categorías de municipios. En los municipios *grandes* el recaudo se concentra en el impuesto de industria y comercio, mientras que en los de categorías *básico e intermedio* el mayor recaudo se concentra en el impuesto predial, como se aprecia en los anexos del 10 al 17. El análisis del recaudo *per cápita* promedio confirma la existencia de desigualdades entre los municipios de las categorías, como se puede apreciar en los anexos 18 y 19.

Consideraciones econométricas

En el presente trabajo se utilizaron dos herramientas técnicas para analizar los datos tributarios de Cundinamarca. De una parte, para analizar la relación entre el recaudo tributario y el PIB se acudió a un modelo doble logarítmico y, de otra parte, al análisis descriptivo de los indicadores de eficiencia tributaria a través del Analisis of Variance (Anova).

En este procedimiento se toman como factor los ingresos tributarios en millones de pesos. El procedimiento construye varias pruebas y gráficas para comparar los valores medios de ingresos tributarios para los tres niveles de categoría. La prueba-F en la tabla Anova determina si hay diferencias significativas entre las medias. Si las hay, las pruebas de rangos múltiples identifican cuáles medias son significativamente diferentes de otras. La existencia de valores atípicos se determina con la prueba Kruskal-Wallis, que compara las medianas en lugar de las medias.

La tabla Anova descompone la varianza de ingresos tributarios en dos componentes: uno entre-grupos y uno dentro-de-grupos. La razón-F es el cociente entre el estimado entre-grupos y el estimado dentro-de-grupos. Si el valor-P de la prueba-F resulta menor que 0,05, existe una diferencia estadísticamente significativa entre la media de ingresos tributarios entre un nivel de categoría y otro, con un nivel del 5% de significación.

Análisis de datos

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, primero se hizo un ejercicio de análisis de la relación entre el recaudo tributario y el PIB, como medida de

eficiencia tributaria y, segundo, se llevó a cabo el análisis descriptivo de los indicadores de variaciones a través del Análisis de Varianza (Anova).

Para el análisis del comportamiento del recaudo tributario municipal se tomó el conjunto de datos de corte transversal compuesto por el recaudo tributario y el valor agregado de cada uno de los municipios en estudio durante el año 2014.

En primer lugar, se busca la forma en que los montos recaudados de impuestos se relacionan con la producción municipal. El ejercicio apunta a medir la eficiencia tributaria utilizando como variable dependiente el monto de recaudo tributario explicado por el comportamiento del producto interno bruto municipal a través de un análisis de regresión para estimar la función de regresión muestral de la forma:

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_i + \mu_i$$

Donde

Y_i = Variable explicada: recaudo tributario

X_i = Variable explicatoria: producto interno bruto municipal

β_1 y β_2 = parámetros fijos denominados coeficientes de regresión

El coeficiente de la pendiente es una tasa de cambio y mide la proporción: Unidades de la variable dependiente (Y) / unidades de la variable explicativa (X).

Es decir, la interpretación del coeficiente de la pendiente β_2 debe entenderse en el sentido que, si X cambia en una unidad, la Y cambia en promedio en β_2 unidades.

En el caso materia de estudio, el cálculo se hizo en el programa econométrico Statgraphs con los datos expresados en logaritmo natural, puesto que al hacerlo bajo el modelo doble logarítmico el coeficiente de la pendiente β_2 mide la elasticidad de Y con respecto a X, es decir, el cambio porcentual que se presenta en los ingresos tributarios municipales (Y) ante un pequeño cambio porcentual en la producción municipal (X).

Los resultados obtenidos son:

Regresión - LNIT vs. LNPIB

LNIT: Logaritmo natural de ingresos tributarios.

LNPIB: Logaritmo natural de producto interno bruto municipal

Variable dependiente: LNIT

Variable independiente: LNPIB

Lineal: $Y = a + b \cdot X$

Número de observaciones: 116

Tabla 1. Coeficientes del modelo

Parámetro	Mínimos cuadrados estimado	Estándar error	Estadístico T	Valor-P
Intercepto	2,18809	0,277479	7,8856	0,0000
Pendiente	1,13884	0,0557234	20,4374	0,0000

Fuente: cálculos propios.

Tabla 2. Análisis de varianza del modelo

Fuente	Suma de cuadrados	Gl	Cuadrado medio	Razón-F	Valor-P
Modelo	205,808	1	205,808	417,69	0,0000
Residuo	56,1712	114	0,492729		
Total	261,979	115			

Fuente: cálculos propios.

Coeficiente de correlación = 0,886335
R-cuadrado = 78,5589 porciento
R-cuadrado (ajustado para g.l.) = 78,3708 porciento
Error estándar del estimado. = 0,701947
Error absoluto medio = 0,521147
Estadístico Durbin-Watson = 0,124527 (P=0,0000)
Autocorrelación de residuos en retraso 1 = 0,863365

Interpretación

La salida muestra los resultados de ajustar un modelo para describir la relación entre LNIT y LNPIB. La ecuación del modelo ajustado es:

$$\text{LNIT} = 2,18809 + 1,13884 \cdot \text{LNPIB}$$

Puesto que el valor-P en la tabla Anova es menor que 0,05, existe una relación estadísticamente significativa entre LNIT y LNPIB con un nivel de confianza del 95,0%.

El estadístico R-Cuadrado indica que el modelo ajustado explica el 78,5589% de la variabilidad en el ingreso tributario. El coeficiente de correlación es igual a 0,886335, lo cual indica una relación moderadamente fuerte entre las variables. El error estándar del estimado evidencia que la desviación estándar de los residuos es 0,701947.

El error absoluto medio (MAE) de 0,521147 es el valor promedio de los residuos. El estadístico de Durbin-Watson (DW) examina los residuos para determinar si hay alguna correlación significativa basada en el orden en el que se presentan en el archivo de datos. Puesto que el valor-P es menor que 0,05, se concluye una posible correlación serial con un nivel de confianza del 95,0% (ver anexo 20).

Análisis de varianza de un factor

La hipótesis que se pone a prueba en el Anova de un factor es que las medias poblacionales, las medias de la variable dependiente v_D en cada nivel de la variable independiente v_I , son iguales.

$$H_0 = \mu_1 = \mu_2 = \mu_3 = \mu_n$$

Que las medias poblacionales sean iguales quiere decir que los grupos no difieren en la v_D y que, en consecuencia, la variable independiente v_I o factor, categorías de municipios, es independiente de la variable dependiente v_D recaudo tributario.

El procedimiento para poner a prueba la H_0 consiste en obtener un estadístico, llamado F que refleja el grado de parecido existente entre las medias que se están comparando. Si las medias poblacionales son iguales, las muestrales de los diferentes grupos serán parecidas y existirá entre ellas tan solo diferencias atribuibles al azar. En ese caso, la estimación, basada en las diferencias entre las medias muestrales, reflejará el mismo grado de variación que la estimación basada en las diferencias entre las puntuaciones individuales dentro de cada grupo, y el cociente F tomará un valor próximo a 1.

La tabla Anova (anexo 21) muestra el resultado del estadístico F, cociente entre dos estimadores diferentes, de la varianza poblacional. Uno de los estimadores se obtiene a partir de la variación existente entre las medias de los grupos (variación inter-grupos). El otro

estimador se obtiene a partir de la variación existente entre las puntuaciones dentro de cada grupo (variación intra-grupos).

La tabla Anova ofrece una cuantificación de ambas fuentes de variación (suma de cuadrados), los grados de libertad asociados a cada suma de cuadrados (GL) y el valor concreto que adopta cada estimador de la varianza poblacional, medias cuadráticas, que se obtienen dividiendo las sumas de cuadrados entre sus correspondientes grados de libertad.

El cociente entre las dos medias cuadráticas, la inter-grupos y la intra-grupos, proporciona el valor del estadístico F, el cual aparece acompañado de su correspondiente nivel de significación observado (Sig). Puesto que el nivel crítico (Sig=0,000) es menor que 0,05, debe rechazarse la hipótesis de igualdad de medias.

Se puede concluir que las poblaciones definidas por la variable *categoría de municipios* no poseen el mismo recaudo tributario medio. Hay por lo menos una población cuyo recaudo tributario medio difiere del recaudo de al menos otra.

Conclusiones

La evolución y seguimiento del proceso descentralizador colombiano no han logrado el cumplimiento de sus objetivos de fortalecimiento de las finanzas municipales. Lo anterior se fundamenta en que, a pesar de que existe el propósito de fortalecer los recaudos municipales medidos como proporción de su producción, solo hay una relación directa de carácter moderado.

El análisis detallado de los recaudos municipales de acuerdo con la última clasificación de importancia económica muestra que el mayor volumen de recaudo lo hacen los municipios grandes, sin embargo, los de categoría de básico recaudan más que los intermedios. Una particularidad que se observa es que en los municipios clasificados como grandes el mayor recaudo se obtiene de industria y comercio, mientras que en los intermedios y básicos sus ingresos provienen del impuesto predial, a pesar de que los municipios intermedios tienen un conjunto mayor de actividades de carácter industrial, comercial y de servicios.

En un análisis más profundo se tomó como criterio el recaudo *per cápita* y se confirmó la disparidad entre montos globales recaudados y por tipos de impuestos en las diferentes categorías. Respecto a las variaciones de las medias de los promedios de ingresos

entre categorías municipales y al interior de estas, mediante la corrida del modelo Anova se confirma la existencia de diferencias en el recaudo global y de los principales impuestos.

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido ajustes y avances en materia normativa, en las clasificaciones para hacer más homogéneos los grupos de municipios y precisiones en las competencias. Al mismo tiempo, se les ha dado mayor autonomía política, fiscal y administrativa, sin embargo, los resultados no se ven reflejados en el resultado tributario municipal.

Referencias bibliográficas

Baguenard, J. (1994). *La Décentralisation*. París: Presse Universitaire de France.

Congreso de Colombia. (6 de junio de 1983). Ley 14. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones. DO: 36288.

Congreso de Colombia. (9 de enero de 1986). Acto Legislativo 01. Por el cual se reforma la Constitución Política. DO: 37304.

Congreso de Colombia. (16 de enero de 1986). Ley 12. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.). DO: 37310.

Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1990). Ley 44. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. DO: 39.607.

Congreso de Colombia. (24 de diciembre de 1998). Ley 488. Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. DO: 43.460.

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

Congreso de Colombia. (6 de octubre del 2000). Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a

fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. DO: 44188.

Contaduría General de la Nación (CGN). (2016). *Reporte generado el 28 de septiembre de 2016*.

Constitución Política De Colombia [Const.] (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

DANE. (2014). *Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Metodología para calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal Cuentas Departamentales*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Met_indicador_import_economica_mpal_2014.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf.

Durán, W. (2002). Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. *Archivos Económicos, Documento 174*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/174.pdf>.

Grupo de Estudios Territoriales del Departamento Nacional de Planeación (2015). *Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria*. Recuperado de: <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Informe%20Final.pdf>.

Procuraduría General de la Nación (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Santana, P. (2012). La ley de modernización de las entidades municipales. *Semanario virtual Caja de Herramientas*, 00323. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0323/articulo01.html>.

Anexos

Anexo 1. Ingresos municipales tributarios de los municipios de Cundinamarca

1	Impuesto predial
2	Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros
3	Publicidad exterior visual
4	Sobretasa a la gasolina
5	Impuesto de circulación y tránsito
6	Impuesto de espectáculos públicos
7	Impuesto de delineación
8	Impuesto de alumbrado público
9	Impuesto de casinos
10	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes
11	Impuesto sobre apuestas mutuas
12	Contribución de valorización
13	Participación en la plusvalía
14	Contribuciones para la infraestructura vial
15	Impuesto al transporte de hidrocarburos
16	Sobretasa bomberil
17	Estampilla pro cultura
18	Estampilla pro ancianos
19	Degüello de ganado menor
20	Contribución sobre contratos de obra pública

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016).

Anexo 2. Categorización nacional de municipios, Ley 136 de 1994

Categoría	Población / número de habitantes	Ingresos anuales / SMLM*
Especial	Superior a 500 001	Superior a 400 000
Primera	Entre 100 001 y 500 000	Entre 100 000 y 400 000
Segunda	Entre 50 001 y 100 000	Entre 50 000 y 100 000
Tercera	Entre 30 001 y 50 000	Entre 30 000 y 50 000
Cuarta	Entre 15 001 y 30 000	Entre 15 000 y 30 000
Quinta	Entre 7 001 y 15 000	Entre 5 000 y 15 000
Sexta	Inferior a 7 000	Hasta 5 000
* Salarios mínimos legales mensuales.		

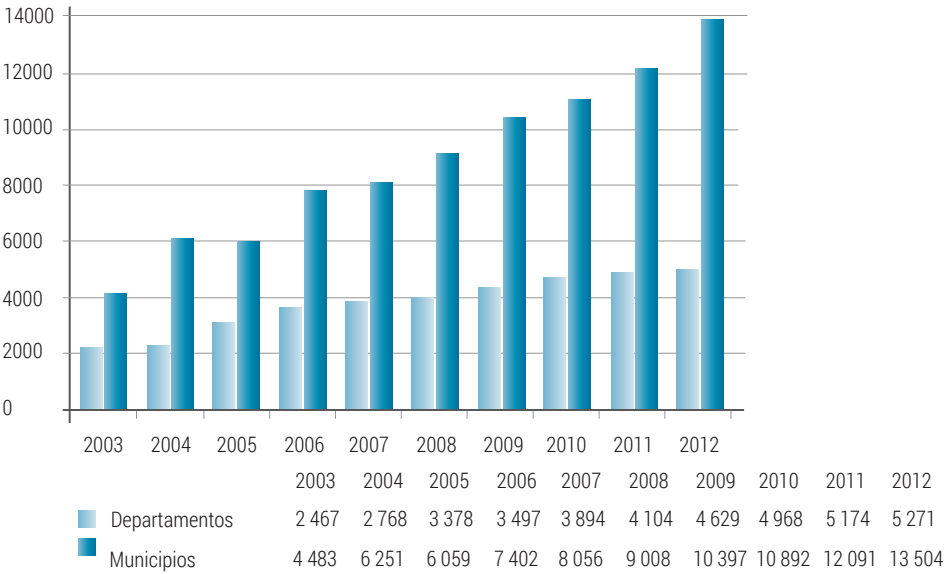
Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 136 de 1994.

Anexo 3. Categorización nacional de municipios, Ley 617 de 2000

Categoría	Número de municipios	Porcentaje de municipios
Especial	6	0,5%
1	18	1,6%
2	17	1,5%
3	22	2,0%
4	27	2,5%
5	33	3,0%
6	978	88,8%
Total	1101	100%

Fuente: DNP (2015).

Anexo 4. Ingresos tributarios 2003-2012



Fuente: Elaboración propia. Datos del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014).

Anexo 5. Categorías de municipios Ley 1551 / 12

Grupo	Número de municipios
Grandes municipios	27
Municipios intermedios	63
Municipios básicos	1 011
Total	1 101

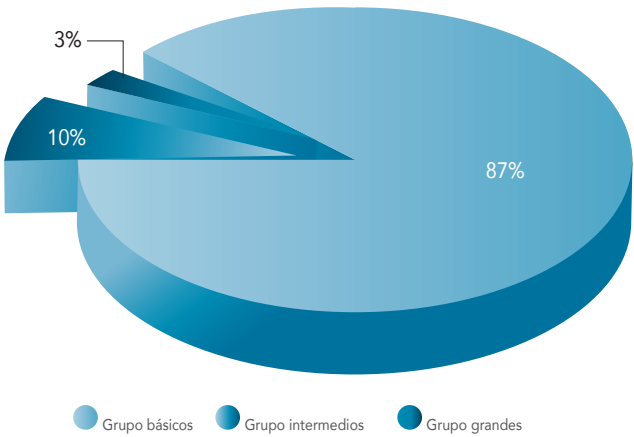
Fuente: Grupo de Estudios Territoriales DNP (2015).

Anexo 6. Categorización por población de los municipios de Cundinamarca

Grupos	Categoría	Número de municipios	Porcentaje de participación
Grupo de básicos	6	94	81%
	5	7	6%
Grupo de intermedios	4	2	2%
	3	3	3%
	2	6	5%
Grupo de grandes	1	4	3%

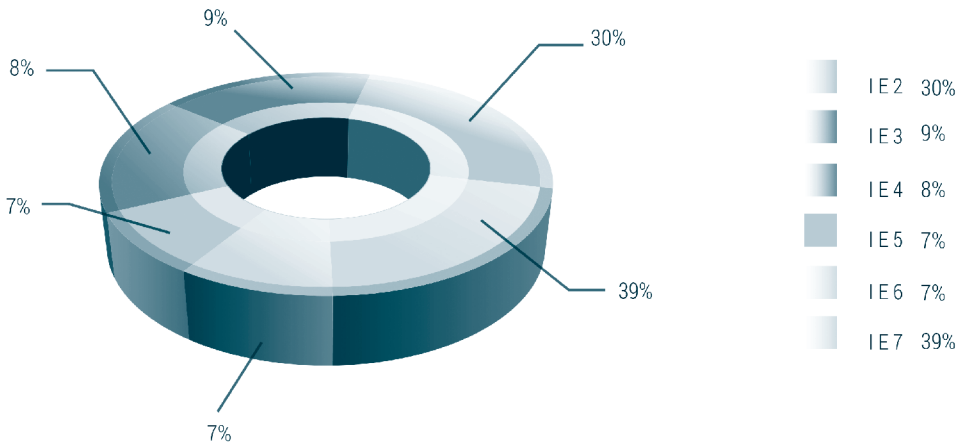
Fuente: Cálculos propios con base en CGN (2016).

Anexo 7. Categorización de municipios de Cundinamarca por población



Fuente: Cálculos propios con base en CGN (2016).

Anexo 8. Municipios según importancia económica



Fuente: Cálculos propios, con base en DANE (2014).

Anexo 9. Categorización por importancia económica, municipios de Cundinamarca

Categoría	Grado	Número de municipios	Participación
Grandes	IE 2	9	8%
	IE 3	8	7%
Intermedios	IE 4	8	7%
	IE 5	11	9%
Básicos	IE 6	35	30%
	IE 7	45	39%
Total		116	100%

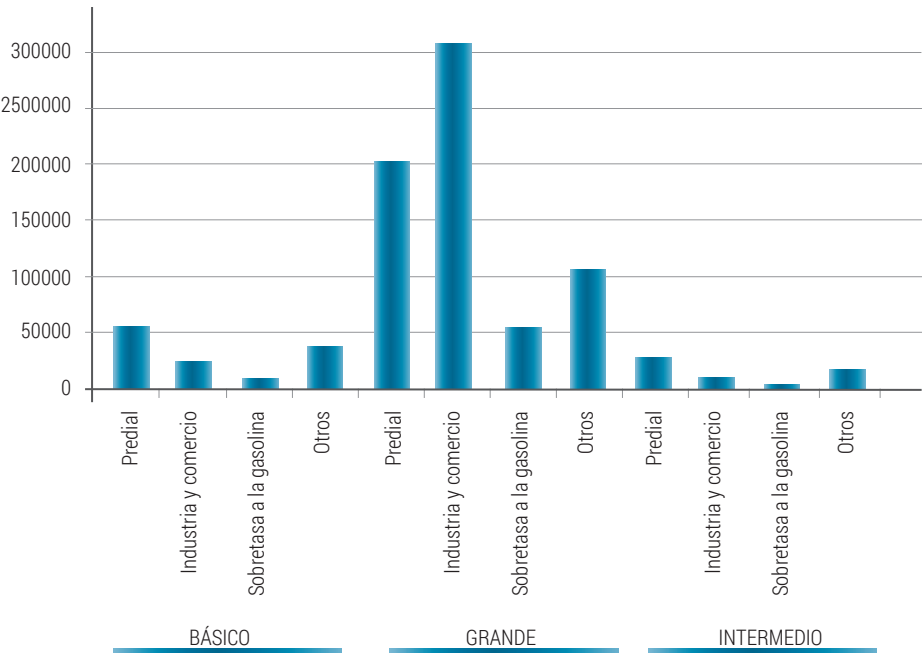
Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014).

Anexo 10. Recaudo de municipios de Cundinamarca 2014

(millones de pesos corrientes)				
Impuesto	Categoría de los municipios de Cundinamarca por importancia económica			Total general
	Básico	Grande	Intermedio	
Predial	62 085	198 491	38 813	299 390
Industria y comercio	27 796	302 970	22 844	353 610
Sobretasa a la gasolina	15 704	58 043	13 396	87 143
Otros	45 572	118 181	21 150	184 903
Total general	151 158	677 686	96 202	925 046

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 11. Porcentaje de recaudo de los municipios de Cundinamarca en 2014



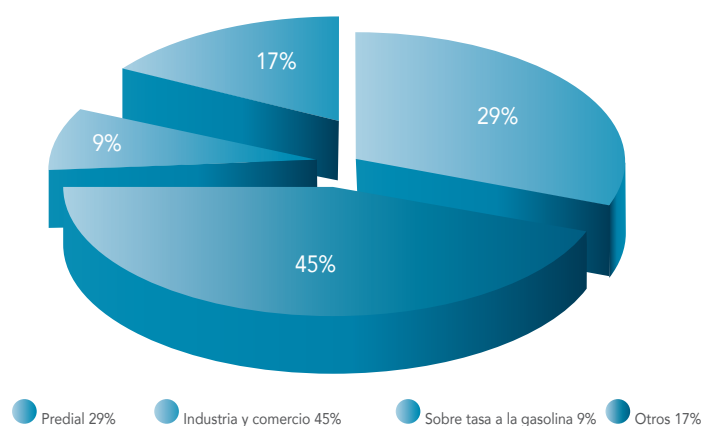
Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 12. Departamento de Cundinamarca. Valor agregado e ingresos tributarios en 2014 .
Municipios categoría *grande*

Municipio	Valor agregado (miles de millones de pesos, 2014)	Peso relativo municipal en el PIB departamental	Ingresos tributarios (millones)	IT / PIB	Grado de importancia económica
Chía	1 501	4,4	69 393	4,62%	2
Mosquera	1 283	3,8	56 924	4,44%	2
Cota	2 063	6,1	77 484	3,76%	2
Funza	1 606	4,7	56 152	3,50%	2
Tocancipá	1 803	5,3	54 047	3,00%	2
Zipaquirá	1 163	3,4	32 761	2,82%	2
Fusagasugá	1 318	3,9	37 077	2,81%	2
Soacha	3 663	10,8	66 342	1,81%	2
Facatativá	2 519	7,4	36 615	1,45%	2
Tenjo	503	1,5	30 507	6,06%	3
Girardot	971	2,9	39 893	4,11%	3
Cajicá	994	2,9	39 701	3,99%	3
Sopó	641	1,9	20 526	3,20%	3
Madrid	1 059	3,1	33 229	3,14%	3
Sibaté	697	2,0	15 985	2,29%	3
La Mesa	514	1,5	9 065	1,76%	3
Ubalá	627	1,8	1 985	0,32%	3

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 13. Porcentaje de recaudo en 2014



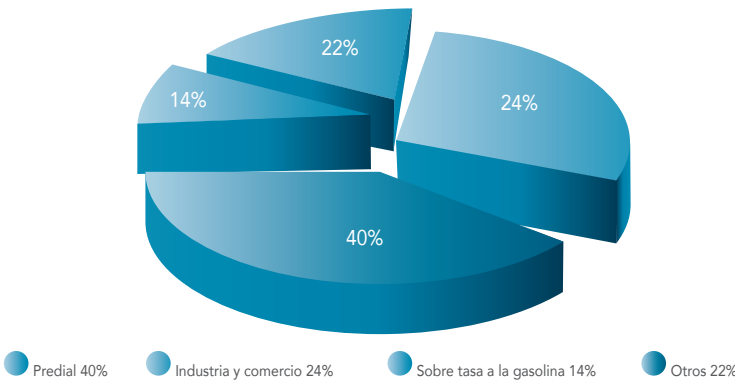
Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 14. Valor agregado e ingresos tributarios municipios categoría *intermedia* 2014

Municipio	Valor agregado (miles de millones de pesos 2014)	Peso relativo municipal en el departamental	Ingresos tributarios (millones)	IT / PIB	Grado de importancia económica
La Calera	342	1,0	16 139	4,72%	4
Cogua	335	1,0	8 695	2,59%	4
Villa de San Diego de Ubaté	320	0,9	7 576	2,37%	4
Villeta	284	0,8	6 401	2,25%	4
Chocontá	281	0,8	4 607	1,64%	4
Guaduas	358	1,1	5 673	1,58%	4
Tausa	293	0,9	1 634	0,56%	4
Une	300	0,9	872	0,29%	4
Tabio	174	0,5	8 204	4,71%	5
La Vega	176	0,5	6 721	3,82%	5
El Rosal	175	0,5	4 572	2,61%	5
Subachoque	206	0,6	4 993	2,43%	5
Silvania	213	0,6	4 434	2,08%	5
Pacho	187	0,5	3 800	2,03%	5
Suesca	182	0,5	3 173	1,74%	5
Cáqueza	244	0,7	3 459	1,41%	5
Villapinzón	229	0,7	2 455	1,07%	5
Fómeque	174	0,5	1 658	0,95%	5
Ubaque	213	0,6	1 137	0,53%	5

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 15. Porcentaje de recaudo en 2014, municipios categoría *intermedio*



Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

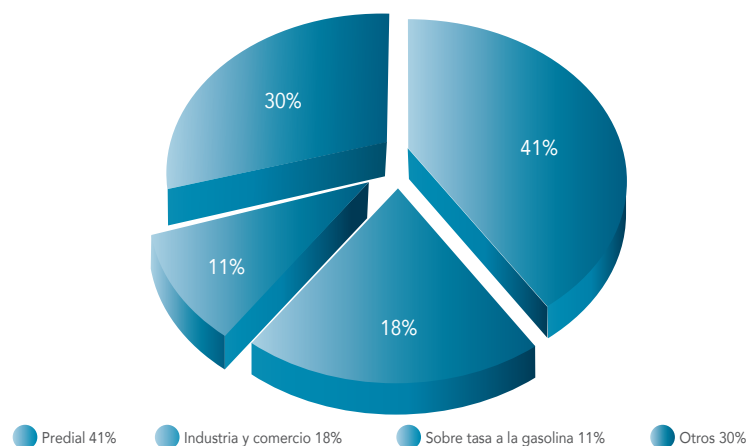
Anexo 16. Departamento de Cundinamarca valor agregado e ingresos tributarios municipios categoría básico, 2014

Municipio	Valor agregado (miles de millones de pesos 2014)	Peso relativo municipal en el departamental	Ingresos tributarios (millones)	IT / PIB	Grado de importancia económica
Ricaurte	120	0,4	18 178	15,13%	6
Anapoima	142	0,4	13 507	9,49%	6
Nilo	125	0,4	8 317	6,64%	6
Puerto Salgar	142	0,4	7 549	5,32%	6
Guasca	113	0,3	5 848	5,17%	6
Gachancipá	155	0,5	6 560	4,24%	6
Paratebuena	95	0,3	3 829	4,04%	6
El Colegio	161	0,5	5 276	3,27%	6
Tocaima	129	0,4	3 331	2,59%	6
Agua de Dios	103	0,3	2 508	2,44%	6
Granada	100	0,3	1 957	1,97%	6
Bojacá	125	0,4	2 454	1,96%	6
Sesquilé	155	0,5	2 939	1,89%	6
Nemocón	110	0,3	2 063	1,87%	6
Tena	94	0,3	1 709	1,82%	6
San Francisco	97	0,3	1 740	1,79%	6
S. Ant. Tequendama	122	0,4	2 046	1,68%	6
Anolaima	100	0,3	1 597	1,60%	6
Simijaca	154	0,5	2 417	1,57%	6
Choachí	118	0,3	1 846	1,56%	6
Guachetá	153	0,5	2 015	1,31%	6
Carmen de Carupa	124	0,4	1 555	1,25%	6
Sasaima	160	0,5	1 727	1,08%	6
Caparrapí	111	0,3	1 155	1,04%	6
Viotá	123	0,4	1 253	1,02%	6
Albán	114	0,3	1 101	0,97%	6
Arbeláez	137	0,4	1 312	0,96%	6
Pasca	107	0,3	970	0,90%	6
Lenguazaque	142	0,4	1 140	0,80%	6
Cabrera	86	0,3	683	0,80%	6
Vergara	93	0,3	652	0,70%	6
Fosca	118	0,3	502	0,43%	6
Cucunubá	108	0,3	455	0,42%	6
Yacopí	105	0,3	436	0,42%	6
San Cayetano	103	0,3	355	0,35%	6
Guayabetal	49	0,1	4 671	9,47%	7
Quetame	52	0,2	2 322	4,46%	7
Chipaque	74	0,2	3 260	4,41%	7
Gachalá	34	0,1	1 209	3,56%	7

Nariño	19	0,1	589	3,12%	7
Apulo	58	0,2	1 661	2,85%	7
Gama	22	0,1	574	2,58%	7
Nimaima	31	0,1	763	2,47%	7
Cachipay	80	0,2	1 766	2,20%	7
Guatavita	67	0,2	1 448	2,16%	7
Gachetá	76	0,2	1 595	2,11%	7
Beltrán	22	0,1	457	2,09%	7
Útica	43	0,1	852	1,99%	7
Fúquene	54	0,2	1 051	1,96%	7
Pandi	36	0,1	644	1,81%	7
Chaguaní	33	0,1	580	1,75%	7
Bituima	23	0,1	371	1,60%	7
Zipacón	45	0,1	705	1,59%	7
Manta	35	0,1	507	1,46%	7
Villagómez	16	0,0	229	1,45%	7
Medina	76	0,2	1 096	1,44%	7
S. Juan de Río Seco	79	0,2	1 135	1,43%	7
Guataquí	17	0,0	232	1,40%	7
Junín	53	0,2	723	1,37%	7
San Bernardo	73	0,2	989	1,35%	7
Nocaima	80	0,2	1 072	1,35%	7
Susa	73	0,2	931	1,27%	7
Supatá	45	0,1	542	1,19%	7
Vianí	31	0,1	367	1,19%	7
Tibacuy	46	0,1	547	1,18%	7
Venecia	26	0,1	299	1,16%	7
Sutatausa	66	0,2	756	1,15%	7
Macheta	71	0,2	773	1,10%	7
Jerusalén	27	0,1	293	1,10%	7
Guayabal de Siquima	61	0,2	650	1,06%	7
Quebrada Negra	53	0,2	561	1,05%	7
Quipile	69	0,2	725	1,05%	7
Tibirita	27	0,1	276	1,02%	7
Topaipí	31	0,1	314	1,01%	7
Paima	34	0,1	344	1,01%	7
El Peñón	44	0,1	432	0,98%	7
La Palma	78	0,2	680	0,87%	7
La Peña	66	0,2	541	0,83%	7
Gutiérrez	51	0,1	401	0,79%	7
Pulí	33	0,1	243	0,75%	7

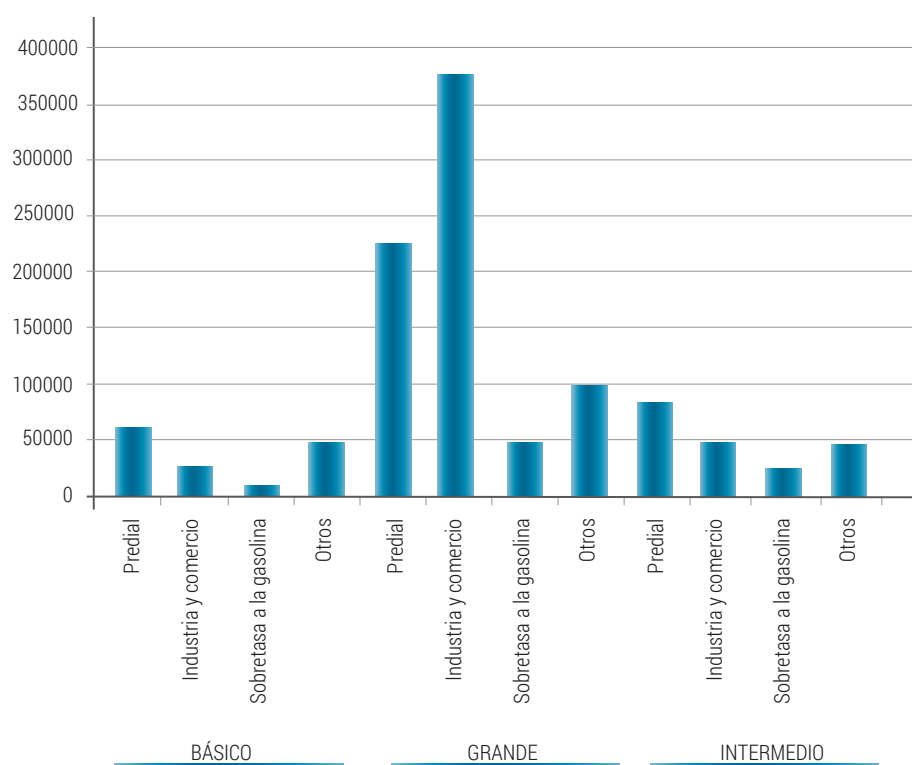
Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 17. Porcentaje de recaudo en 2014 de municipios de categoría *básico*



Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 18. Recaudo *per cápita* promedio



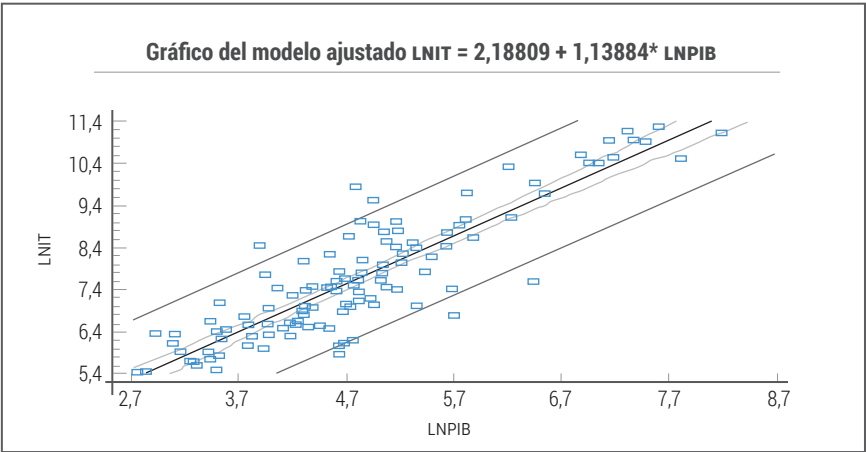
Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 19. Recaudo per cápita promedio

Categoría / impuesto	Promedio per cápita
Promedio básico	50 931
Predial	77 075
Industria y comercio	39 842
Sobretasa a la gasolina	20 711
Otros	66 098
Promedio grande	186 255
Predial	190 308
Industria y comercio	376 898
Sobretasa a la gasolina	55 958
Otros	121 855
Promedio intermedio	60 718
Predial	96 285
Industria y comercio	57 154
Sobretasa a la gasolina	33 244
Otros	56 191
Total general	72 366

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014) y DNP (2014).

Anexo 20. Gráfico del modelo ajustado.



Fuente: Cálculos propios

Anexo 21. Anova para ingresos tributarios (millones) por categoría

Fuente	Suma de cuadrados	GL	Cuadrado medio	Razón-F	Valor-P
Entre grupos	2,04111E10	2	1,02055E10	141,98	0
Intra-grupos	8,12247E9	113	7,18803E7		
Total	2,85336E10	115			

Anexo 22. Producto interno bruto municipal e ingresos tributarios de Cundinamarca en 2014

Municipio	Valor agregado (miles de millones de pesos 2014)	Peso relativo municipal en el PIB departamental	Ingresos tributarios (millones)	IT / PIB	LNPIB	LNIT
Ricaurte	120,16	0,4	18 178	15,13%	4,78886	9,80797
Anapoima	142,35	0,4	13 507	9,49%	4,95828	9,51093
Guayabetal	49,30	0,1	4 671	9,47%	3,89792	8,44903
Nilo	125,35	0,4	8 317	6,64%	4,83109	9,02608
Tenjo	503,00	1,5	30 507	6,06%	6,22059	10,32571
Puerto Salgar	141,84	0,4	7 549	5,32%	4,95471	8,92912
Guasca	113,15	0,3	5 848	5,17%	4,72869	8,67392
La Calera	341,92	1,0	16 139	4,72%	5,83457	9,68897
Tabio	174,22	0,5	8 204	4,71%	5,16034	9,01238
Chía	1 500,72	4,4	69 393	4,62%	7,31370	11,14755
Quetame	52,02	0,2	2 322	4,46%	3,95167	7,75030
Mosquera	1 283,09	3,8	56 924	4,44%	7,15702	10,94948
Chipaqué	73,84	0,2	3 260	4,41%	4,30192	8,08949
Gachancipá	154,83	0,5	6 560	4,24%	5,04230	8,78870
Girardot	970,85	2,9	39 893	4,11%	6,87817	10,59397
Paratebuena	94,76	0,3	3 829	4,04%	4,55136	8,25033
Cajicá	994,46	2,9	39 701	3,99%	6,90220	10,58913
La Vega	176,09	0,5	6 721	3,82%	5,17102	8,81303
Cota	2 062,61	6,1	77 484	3,76%	7,63173	11,25782
Gachalá	33,92	0,1	1 209	3,56%	3,52409	7,09717
Funza	1 605,88	4,7	56 152	3,50%	7,38143	10,93581
El Colegio	161,27	0,5	5 276	3,27%	5,08306	8,57086
Sopó	640,71	1,9	20 526	3,20%	6,46257	9,92943
Madrid	1 058,97	3,1	33 229	3,14%	6,96505	10,41118
Nariño	18,87	0,1	589	3,12%	2,93755	6,37843
Tocancipá	1 802,62	5,3	54 047	3,00%	7,49700	10,89761
Apulo	58,28	0,2	1 661	2,85%	4,06528	7,41504
Zipaquirá	1 162,51	3,4	32 761	2,82%	7,05834	10,39699
Fusagasugá	1 317,79	3,9	37 077	2,81%	7,18371	10,52074
El Rosal	175,17	0,5	4 572	2,61%	5,16574	8,42763
Cogua	335,28	1,0	8 695	2,59%	5,81497	9,07053
Tocaima	128,56	0,4	3 331	2,59%	4,85639	8,11101
Gama	22,29	0,1	574	2,58%	3,10397	6,35270
Nimaima	30,91	0,1	763	,47%	3,43096	6,63717
Agua de Dios	102,84	0,3	2 508	2,44%	4,63313	7,82736
Subachoque	205,78	0,6	4 993	2,43%	,32678	8,51572
V. de S. Diego de Ubaté	319,68	0,9	7 576	2,37%	5,76733	8,93274
Sibaté	697,29	2,0	15 985	2,29%	6,54720	9,67942
Villeta	283,93	0,8	6 401	2,25%	5,64872	8,76424
Cachipay	80,29	0,2	1 766	2,20%	4,38563	7,47633

Guatavita	67,06	0,2	1 448	2,16%	4,20562	7,27761
Gachetá	75,53	0,2	1 595	2,11%	4,32453	7,37456
Beltrán	21,84	0,1	457	2,09%	3,08374	6,12416
Silvania	213,17	0,6	4 434	2,08%	5,36209	8,39713
Pacho	186,98	0,5	3 800	2,03%	5,23099	8,24275
Útica	42,73	0,1	852	1,99%	3,75496	6,74776
Granada	99,58	0,3	1 957	1,97%	4,60098	7,57940
Fúquene	53,70	0,2	1 051	1,96%	3,98343	6,95774
Bojacá	125,46	0,4	2 454	1,96%	4,83199	7,80549
Sesquilé	155,24	0,5	2 939	1,89%	5,04496	7,98568
Nemocón	110,14	0,3	2 063	1,87%	4,70174	7,63191
Tena	93,89	0,3	1 709	1,82%	4,54217	7,44380
Soacha	3 663,22	10,8	66 342	1,81%	8,20610	11,10257
Pandi	35,64	0,1	644	1,81%	3,57343	6,46743
San Francisco	97,00	0,3	1 740	1,79%	4,57475	7,46145
La Mesa	513,82	1,5	9 065	1,76%	6,24187	9,11220
Chaguaní	33,15	0,1	580	1,75%	3,50100	6,36349
Suesca	182,05	0,5	3 173	1,74%	5,20430	8,06241
S. A. del Tequendama	122,00	0,4	2 046	1,68%	4,80401	7,62382
Chocontá	280,85	0,8	4 607	1,64%	5,63783	8,43532
Anolaima	99,60	0,3	1 597	1,60%	4,60120	7,37564
Bituima	23,23	0,1	371	1,60%	3,14541	5,91533
Zipacón	44,50	0,1	705	1,59%	3,79556	6,55887
Guaduas	358,03	1,1	5 673	1,58%	5,88063	8,64350
Simijaca	154,32	0,5	2 417	1,57%	5,03900	7,79033
Choachí	118,13	0,3	1 846	1,56%	4,77183	7,52102
Manta	34,67	0,1	507	1,46%	3,54599	6,22911
Facatativá	2 519,25	7,4	36 615	1,45%	7,83172	10,50823
Villagómez	15,85	0,0	229	1,45%	2,76288	5,43391
Medina	76,10	0,2	1 096	1,44%	4,33205	6,99917
San Juan de Río Seco	79,49	0,2	1 135	1,43%	4,37563	7,03438
Cáqueza	244,47	0,7	3 459	1,41%	5,49908	8,14870
Guataquí	16,62	0,0	232	1,40%	2,81038	5,44792
Junín	52,82	0,2	723	1,37%	3,96682	6,58290
San Bernardo	73,26	0,2	989	1,35%	4,29399	6,89709
Nocaima	79,63	0,2	1 072	1,35%	4,37743	6,97758
Fómeque	174,36	0,5	1 658	0,95%	5,16110	7,41324
Pasca	107,38	0,3	970	0,90%	4,67641	6,87680
La Palma	77,78	0,2	680	0,87%	4,35395	6,52278
La Peña	65,50	0,2	541	0,83%	4,18209	6,29297
Lenguazaque	142,07	0,4	1 140	0,80%	4,95632	7,03893
Cabrera	85,61	0,3	683	0,80%	4,44984	6,52703
Gutiérrez	51,03	0,1	401	0,79%	3,93251	5,99442
Pulí	32,55	0,1	243	0,75%	3,48271	5,49406
Vergara	93,22	0,3	652	0,70%	4,53498	6,48059

Tausa	292,55	0,9	1 634	0,56%	5,67864	7,39892
Ubaque	212,77	0,6	1 137	0,53%	5,36021	7,03583
Fosca	117,51	0,3	502	0,43%	4,76651	6,21900
Cucunubá	108,09	0,3	455	0,42%	4,68295	6,11977
Yacopí	104,53	0,3	436	0,42%	4,64946	6,07765
San Cayetano	102,56	0,3	355	0,35%	4,63043	5,87136
Ubalá	627,27	1,8	1 985	0,32%	6,44138	7,59342
Une	300,08	0,9	872	0,29%	5,70406	6,77022

Fuente: Cálculos propios basados en DANE y DNP.

LAS COMPETENCIAS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO:

un análisis desde las escuelas de
las competencias laborales



Fernando Adolfo Fierro Celis

Administrador de Empresas; especialista en Finanzas; especialista en Servicios de la Salud y Seguridad Social; magíster en Administración; máster en Dirección de Recursos Humanos; y doctor en Gestión. Profesor de planta de la Universidad Surcolombiana.

Contacto: fernando.fierro@usco.edu.co

Resumen

En la teoría de las competencias laborales existen diferentes corrientes que marcan el quehacer administrativo del recurso humano de las organizaciones. En esta propuesta se pretende analizar las leyes públicas colombianas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, entre otros aspectos, a partir de las diferentes corrientes, y así determinar cuál es la orientación de las leyes del país en el enfoque de las competencias laborales.

Palabras clave

Habilidades, competencias laborales, comportamiento organizacional, empresas públicas, leyes gubernamentales.

Labor competences in the public sector: an analysis from labor competences schools

Abstract

In the theory of labor competences there are different streams that mark the administrative tasks of human resources in organizations. This proposal intends to analyze the Colombian public laws which regulate public employment, the administrative career, among others aspects, from the different streams, and thus determine the orientation of the laws in the country in the labor competences approach.

Key words:

Skills, labor competences, organizational behavior, public companies, government laws.

Les compétences au travail dans le secteur public : analyse des compétences professionnelles depuis les écoles

Résumé

Selon la théorie des compétences professionnelles, il existe différents courants qui déterminent les tâches administratives en matière de ressources humaines dans les organisations. Cette hypothèse vise à analyser les lois publiques colombiennes qui régissent l'emploi public et les carrières dans la fonction publique à partir, entre autre, des différents courants pour ainsi déterminer l'orientation des lois du pays selon une vision axée sur les compétences professionnelles.

Mots-clés:

capacités, compétences professionnelles, comportement organisationnel, entreprises publiques et lois du gouvernement.

As competências profissionais no setor público: uma análise acadêmica das competências profissionais

Resumo

Na teoria das competências profissionais existem diferentes correntes que norteiam as atividades administrativas dos recursos humanos nas organizações. Esta proposta objetiva analisar as legislações públicas colombianas que regem o setor público e a carreira administrativa, entre outros aspectos, partindo das diferentes correntes, e finalmente determinar qual a direção das leis do país na abordagem das competências profissionais.

Palavras chave:

Capacidades, competências profissionais, comportamento organizacional, empresas públicas, legislação governamental.

JEL: D22, J24, L32, L53.

Fecha de recepción: 27-07-2017

Fecha de aprobación: 12-10-2017

Cómo citar este artículo:

Fierro Celis, F. A. (2017). Las competencias laborales en el sector público: un análisis desde las escuelas de las competencias laborales. *Administración y Desarrollo* 47(2), 92-108.

Introducción

Uno de los factores importantes dentro de la organización es el recurso humano, que da la posibilidad de realizar los cambios pertinentes dentro de la función y el proceso de la organización. En toda la teoría administrativa del manejo del recurso humano se estudian las competencias laborales que permiten identificar la manera en que se pueden desarrollar los individuos (Alles, 2009) dentro de la organización para el cumplimiento de los objetivos organizacionales de acuerdo a las necesidades del entorno (Friedman, 2006). Por esta razón, con el presente trabajo se pretende revisar el enfoque de las leyes colombianas sobre administración del empleo público desde las tres corrientes conocidas de las competencias laborales (conductual, funcional o constructivista).

Desde un enfoque integral de las competencias laborales y los procesos de la empresa (Alles, 2007) es importante revisar la forma como se implementa la visión de la institución, es decir, sus valores axiológicos. Lo anterior se logra mediante la realidad (proceso fenomenológico) de la interacción entre lo que se pretende alcanzar con la organización y el soporte o apoyo por parte del recurso humano con la aplicación de la metodología correspondiente de las competencias laborales.

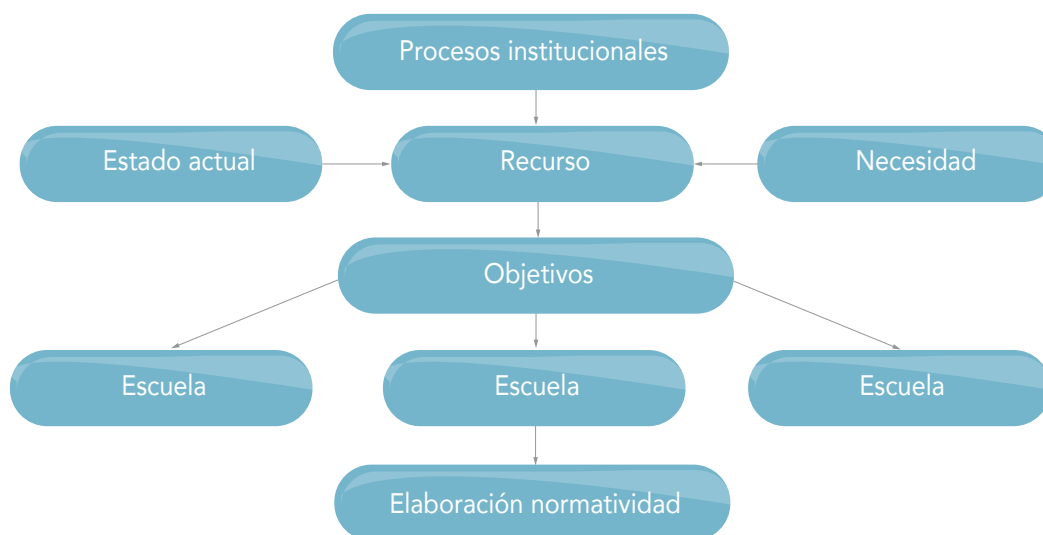
Como se esboza en la gráfica 1, se pretende que las organizaciones públicas revisen su quehacer administrativo con los valores axiológicos, el recurso humano con el que cuentan y el que se necesita en el futuro, para después establecer los objetivos que se quieren alcanzar (Porter, 1990) y así terminar en la elección de la corriente más adecuada a las necesidades y con ello comenzar a legislar en este tema tan complejo de manera oportuna.

Bajo este esquema, el presente artículo se desarrolla de la siguiente manera: en la primera parte se explican las diferentes corrientes de las competencias laborales; en la segunda, se esboza la normatividad colombiana mediante un análisis de las leyes y, finalmente, en la tercera se define la inclinación de la corriente en las leyes colombianas a través del *software* Atlas TI.

Las competencias laborales

En el proceso de entender las diferencias culturales respecto al significado de la palabra *competencia* se crean corrientes que identifican la manera de abordarlas, así como sus aportes y sus limitaciones para las organizaciones. Mertens (1997) hace esta clasificación, en la que incluye tres corrientes, a saber: la conductista, la funcionalista y la holística, aunque Saracho (2005) clasifica a esta última más como una metodología que como una corriente. Ellas proceden con su

Gráfica 1. Visión integral de las competencias y la organización.



Fuente: Elaboración propia.

propio enfoque de desarrollo en el respectivo país en el que cada una fue concebida —la conductista en Estados Unidos, la funcionalista en Inglaterra y la holística en Francia— (Hall y Hall, 1990; Martínez, Marrero y Sánchez, 2005; Mertens, 1997; Saracho, 2005).

Blas (2007) propone otra clasificación con cuatro modelos de análisis o de establecimiento de competencias profesionales. El primer modelo es el funcional, en el que las competencias se derivan de las funciones; el segundo es el conductista, en donde las competencias se derivan de los comportamientos exitosos; el tercero es el constructivista, en donde las competencias se derivan de un proceso de discusión y debate entre los trabajadores y el cuarto es el holístico, en donde se realiza la interacción de todas las competencias requeridas.

Por otro lado, Basoredo (2011) clasifica las competencias según la variedad de las definiciones que recibe el término y efectúa la orientación en cinco categorías según la característica principal de la definición (ver tabla 1):

- *Orientaciones basadas en los atributos personales.* Para esta categoría el autor expone la propuesta de Schmieder y Frame (2007), quienes definen una competencia como un atributo de las personas que es necesario para cumplir con los requerimientos de un puesto de trabajo de modo significativo.
- *Dimensiones adaptativas que explican la interacción persona-tarea.* En esta categoría se sitúan todas las orientaciones y definiciones que contengan el carácter de interacción entre las características del individuo y los factores del entorno de las tareas.
- *Las competencias explicadas como procesos.* Esta categoría corresponde con todas las orientaciones que explican las competencias mediante los pro-

cesos. Para esta clasificación Basoredo propone la definición de Delamare y Winterton (2005), quienes afirman que una competencia es la combinación de conocimiento, destreza y habilidad social necesarios para ocupaciones particulares, es decir, la competencia debe actuar en conjunto.

- *Las competencias como conductas específicas o ventajas competitivas.* Esta categoría propone una percepción distinta de las competencias, pues las define como repertorios de conducta que alguien realiza mejor que otro. Esta clasificación se puede analizar mejor desde la perspectiva de Bartram (2005), quien se refiere a las conductas observables en el puesto de trabajo que aportan una base para diferentes criterios de medidas de desempeño.
- *Los estándares de las tareas.* Desde esta categoría se comprende la competencia como una estrategia para normalizar las tareas y proponer un conjunto de estándares y criterios descriptivos de una ocupación o de un conjunto de puestos. El líder en este campo es NVQ (*National Vocation Qualification*) del Reino Unido.

Tras analizar los enfoques de los autores anteriormente mencionados, y para efectos de este proceso de investigación, la clasificación de las competencias se realiza con las principales corrientes: conductista, funcionalista y constructivista. La holística se integra a la constructivista a partir de la clasificación de Basoredo (2011).

Al revisar la Tabla 1 se puede determinar que la clasificación se desarrolla de la siguiente manera: los atributos personales se relacionan con la línea conductual, la interacción persona-tarea con la línea funcional, las conductas específicas con la línea conductual —explicadas como proceso con la línea constructivista— y

Tabla 1. Clasificación de las competencias y su relación

Clasificación	Relación
Atributos personales	La competencia y su relación con los atributos de la persona
Interacción persona-tarea	La competencia y su relación con las tareas en general
Explicadas como proceso	La competencia y su relación con los procesos de la organización
Conductas específicas	La competencia y su relación con la conducta
Estándares de tarea	La competencia y su relación con la normalización de las tareas

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Basoredo (2011).

los estándares de tarea con la línea funcional (Blas, 2007; Mertens, 1997). A partir de este análisis la clasificación queda como se muestra en la Tabla 2.

Según la clasificación anterior, las competencias poseen su origen en determinados países, como se muestra en la Tabla 3. Así mismo, las competencias laborales se estudian bajo los enfoques expuestos en la Tabla 4.

Desde la visión de los diferentes autores, países y necesidades laborales se discute acerca de las definiciones puras de las competencias, las calificaciones, las tareas y se da poca importancia al desarrollo dentro de un marco de interpretación práctico. Las empresas necesitan tal marco porque en el mundo real de la producción es donde los términos se mezclan y se confunden. Por eso es importante este trabajo de investigación, así como situar las competencias y sus corrientes dentro de un marco práctico en la normatividad colombiana (Robert, 1997).

La corriente conductual

La corriente conductual nace en Estados Unidos porque las organizaciones tienen la necesidad de ser las mejores en su sector. Por esta razón, se basa en el estudio del desempeño para establecer factores de medición del rendimiento superior de un trabajador y se soporta en las investigaciones que identifican aquellas características del individuo conducentes a desempeños superiores (Royo y Del Cerro, 2005).

El modelo conductista se basa en la identificación de las capacidades que posee la persona y la lleva a mejores desempeños dentro de la organización. Generalmente se aplica en los niveles directivos y se circunscribe a las capacidades que hacen destacar a una persona ante circunstancias no predefinidas, aunque actualmente se generaliza a las capacidades de desempeño excelente en cualquier empleado (Martínez et ál., 2005; Royo, 2005).

Tabla 2. Corriente de las competencias laborales

Año	Corriente	Representantes	Aporte
1973 1982 1993	Conductual	David McClelland Boyatzis Spencer & Spencer	Competencias orientadas al comportamiento del ser humano.
1997	Funcionalista	GNVQ (<i>General National Vocation Qualification</i>)	Competencias orientadas al puesto de trabajo.
1996	Constructivista	Claude Levy Leboyer	Las competencias son construidas entre las personas y la estrategia de la empresa.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de McClelland (1973), Boyatzis (1982), Spencer y Spencer (1993), Mertens (1997) y Levy-Leboyer (1997).

Tabla 3. Origen de las competencias laborales según el país y la necesidad

Corriente	Origen	Necesidad
Conductual	Americano	Por parte de las empresas y del sector, quienes buscan ser los primeros en el mercado.
Funcionalista	Inglés	Por parte del Gobierno, que quiere satisfacer la necesidad de buenos empleos en su país.
Constructivista	Francés	Por parte de los trabajadores, quienes pretenden mejorar la calidad de vida en sus puestos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Mertens (1997).

Tabla 4. Enfoque de estudio de las corrientes de las competencias laborales

Corriente	Origen	Aporte
Conductual	Americano	Se enfoca en los atributos y en las capacidades de las personas.
Funcional	Inglés	Se enfoca en la ejecución de tareas y en las funciones del puesto.
Constructivista	Francés	Se enfoca en la parte holística de las competencias. Incluye los dos enfoques anteriores, las competencias del trabajador más las competencias que requiere la organización en los puestos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Spencer y Spencer (1993), Mertens (1997), Levy-Leboyer (1997).

Para esta corriente, los desempeños demostrables de la persona se derivan de un análisis de las capacidades de fondo (conductas demostrables) de los individuos destacados en la organización, mas no de los procesos mismos establecidos en la misma. Esto sucede porque se hace acento en las entrevistas y en las personas para llegar a identificar el perfil de la “conducta situacional” de los que triunfan o fracasan (Del Pino Martínez, 1997; Martínez et ál., 2005).

La corriente funcional

La educación por competencias se desarrolló principalmente en Gran Bretaña en 1986 luego del debate político sobre el modelo educativo vigente, pues se consideraba obsoleto y responsable de la recesión económica del país. La alternativa planteada buscó educar profesionales con habilidades laborales específicas genéricas como principio de desarrollo de la recuperación económica (Correa Bautista, 2007; Hyland, 1994).

La corriente funcionalista se desarrolla especialmente con el fenómeno causal, ya que orienta las competencias a partir de la identificación de las relaciones existentes entre problema-resultado-solución. De esta manera, el modelo funcionalista se relaciona con desempeños concretos y predefinidos que la persona debe llegar a demostrar en un puesto de trabajo, derivados de un análisis de las funciones que componen el proceso productivo (Benavides, 2002; Martínez et ál., 2005).

La contribución que esta corriente hace al modelo de las competencias está asociada con los análisis de organizaciones parecidas en diferentes contextos, lo que ha permitido la internacionalización de las competencias al buscar la estandarización de las mismas a través de las competencias para los

puestos de trabajo. Lo anterior facilita la creación de mapas de competencias con múltiples aplicaciones derivadas de la creación de planes de carrera, recorridos retributivos y la estandarización de competencias laborales (Royo, 2005).

La corriente funcionalista, al darle importancia a las tareas desarrolladas en el puesto de trabajo, se ciemia en el análisis ocupacional que, en palabras de Pujol (1980), significa el proceso de recolección, ordenamiento y valoración de la información relativa a las ocupaciones, tanto en lo que se refiere a las características del trabajo realizado como a los requerimientos que estas plantean al trabajador para un desempeño satisfactorio. Este método es muy utilizado en distintos ambientes para definir competencias, sobre todo en empresas de Estados Unidos.

La corriente constructivista

La corriente constructivista señala el carácter emergente de las competencias al tener como base el proceso y el desarrollo de elaboración de las competencias por parte de los trabajadores de la organización. Es la corriente menos difundida y en ocasiones se muestra integrada con la conductual y la funcionalista. Bajo esta visión las competencias están orientadas a los procesos de la organización, particularmente en los aspectos de desarrollo de las competencias y de mejora de los procesos (Cuestas, 2001; Martínez et ál., 2005).

Esta corriente considera las competencias como una mezcla indisoluble de conocimientos y experiencias laborales en una organización específica. Los conocimientos se dividen en competencias más las experiencias, los conocimientos y los rasgos de personalidad. De esta manera, las experiencias aportan al quehacer laboral diario.

Para la organización específica, las competencias son las que deben capacitar a las personas en función de que estas puedan ejercer de la mejor manera posible sus funciones, así como deben formar para las necesidades futuras de la organización y así buscar oportunidad dentro del mercado (Caves, 1980; Martínez et ál., 2005).

Esta unión entre individuo y organización hace parte de la necesidad de resolver las disfuncionalidades que surgen en la organización a través de la capacitación y de la formación de los empleados, lo cual construye competencias ocupacionales desde la función (como la corriente funcionalista), pero concediendo la misma importancia a las personas, sus intereses, motivaciones y posibilidades y creando escenarios de construcción grupal (Royo y Del Cerro, 2005).

El concepto de competencias propuesto con este enfoque se basa en las raíces del asesoramiento de índole clínica en psicología. Esto implica abordar las

dificultades del individuo a la hora de lograr las metas propuestas, lo cual lleva a ocuparse de la imagen que el individuo tiene de sí mismo, de la manera en que la persona afronta la realidad de su vida diaria, de las estrategias para identificar y solucionar sus problemas y de la manera en que maneja sus relaciones interpersonales.

Normatividad colombiana

Para el desarrollo del ejercicio de este artículo se toma la normatividad colombiana vigente, específicamente en relación con el empleo público. Se analizan los decretos reglamentarios y los aspectos complementarios que se exponen en la Tabla 5.

Cabe aclarar que, aunque la normatividad colombiana en materia de empleo público es extensa y apropiada para las necesidades del Gobierno, solo se analiza la normatividad mencionada en la Tabla 5, esto con el fin de poder enmarcar la corriente de las competencias

Tabla 5. Normatividad analizada en la investigación

Reglamentación	Función
Carta Iberoamericana de la Función Pública	Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública. Configurar un marco genérico de principios rectores.
Ley 909 del 2004	Por el cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
Decreto 760 de 2005	Por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.
Decreto 765 de 2005	Por el cual se modifica el sistema específico de carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
Decreto 770 de 2005	Por el cual se establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional a los que se refiere la Ley 909 de 2004.
Decreto 775 de 2005	Por el cual se establece el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional.
Decreto 780 de 2005	Por el cual se establece el sistema específico de carrera para los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
Decreto 785 de 2005	Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.
Decreto 1227 de 2005	Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto de Ley 567 de 1998.
Decreto 1228 de 2005	Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre comisiones de personal.
Decreto 2539 2005	Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se les aplican los Decretos de Ley 770 y 785.
Acuerdo 127 2009	Por el cual se modifica y se precisa el Acuerdo 108 del 6 de agosto de 2009.
Decreto 3626 de 2005	Por el cual se reglamenta el Decreto de Ley 765 de 2005.

Fuente: Elaboración propia.

dentro de un marco jurídico estable que permita un análisis integral respecto al objetivo del trabajo. Lo anterior se hace sin desconocer cualquier otra normatividad de otro rango del empleado público.

A continuación se presenta un análisis de cada norma mencionada bajo los siguientes parámetros: primero, se realiza una síntesis de la normatividad exponiendo su función, y después se relaciona con las competencias laborales. De esta manera se busca identificar el aporte de la norma a la corriente de la competencia.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública

La Carta Iberoamericana de la Función Pública presenta las bases que configuran un sistema profesional eficaz dentro de un marco genérico de principios rectores que sirve como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas de la administración pública (CLAD y NU, 2003).

Por otra parte, respecto a las competencias laborales se encuentra que en la primera parte, sobre la profesionalización de la administración pública, se hace referencia a los “perfiles ocupacionales por competencias”, que representan el desarrollo de la gestión para las organizaciones modernas. Esto posibilita que el Estado garantice la idoneidad del empleado público para que no desempeñe su labor solamente con “conocimientos, sino en sus habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes”, y así le permite trascender los requisitos básicos del empleo público (DAFP, 2005l).

Para continuar con el análisis, se presenta la sección dos sobre la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, en donde se define el empleo “como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requerida para llevarlas a cabo”, aunque en esta definición no se expresa claramente la orientación de alguna corriente de las competencias.

En la misma sección se mencionan los cuadros funcionales de empleo “con los cuales se busca mejorar la eficiencia del sistema de carrera que permita la movilidad horizontal y vertical”, lo que indica de manera clara y explícita la inclinación hacia la corriente funcional, debido a que solamente le interesa la funcionalidad y las funciones del puesto que el empleado público ocupa en su trabajo.

Por otro lado, en el numeral tres, que hace referencia a la responsabilidad de los servidores públicos por el

trabajo desarrollado, se encuentra que con el Código Único Disciplinario, y con la evaluación de desempeño se puede determinar que se evalúa desde la corriente conductual, pues con ello se “busca garantizar el debido proceso en la actuación disciplinaria a través de la tipificación de la conducta y de la sanción”. En lo anterior se puede observar que se evalúa y se sanciona con base en la conducta, es decir, el desempeño es evaluado desde la corriente conductual, pero el desarrollo del trabajo se racionaliza desde la corriente funcional.

Todos estos procesos se llevan a cabo desde la óptica de la comisión, la cual debe estipular los lineamientos generales que permitan la eficiencia del Estado. Sin embargo, como lo menciona la carta, “el texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno estacional propio de cada país”. Lo anterior le permite a la normatividad colombiana adecuar a sus necesidades la o las corrientes principales para el óptimo funcionamiento del Gobierno, de acuerdo con la heterogeneidad de los servicios, empleos y de las instituciones que están a cargo del mismo (DAFP, 2005l).

Ley 909 del 2004

En la Ley 909 de 2004 se pretende regular el sistema del empleo público mediante el establecimiento de los principios básicos a los individuos que prestan servicios remunerados a los organismos y entidades de la administración pública que conforman la función pública, esto con el objetivo de regular el ejercicio de la gerencia pública (DAFP, 2005m).

En relación con las competencias laborales se encuentra que el artículo 11, inciso e), dice que “los procesos de selección para el ingreso público se realizan a través de universidades públicas o privadas”, lo que permite que la institución que se ocupe de esta clase de procesos incida en la elección de la corriente con más experiencia o con mejor conocimiento.

Además, en el título III, artículo 19, parte 2, incisos a) y b,) se esboza la descripción “del contenido funcional del empleo, de tal manera que permite identificar con claridad la responsabilidad exigible a quien sea titular”. Entre tanto, en el inciso b) se habla del “perfil de competencias que se requiere para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos del estudio y experiencia”. Adicionalmente, en el parágrafo se le asigna a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) “la responsabilidad de los requisitos y procedimientos

de la caracterización ocupacional y la determinación de requisitos y procedimientos de acreditación, apoyado en metodologías reconocidas". Esto deja entrever la disfuncionalidad entre el artículo 11 y el título III, pues se asignan funciones a diferentes instituciones y cada una puede tener su propio interés (Eisenhardt, 1989).

En el título V, artículo 28, inciso g), con respecto a la "confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y las competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera", se analiza la dicotomía de los instrumentos a utilizar, pues cada corriente debe ser evaluada de manera diferente y con instrumentos especializados que permitan medir el desempeño superior o inferior de cada empleado en conjunto con su responsabilidad.

Así las cosas, hay que revisar primero si el Gobierno tiene la capacidad de evaluar de manera individual en todo el territorio y todas las instituciones y, segundo, si existen evaluadores capacitados en todas las corrientes. Por esta razón es más fácil la evaluación estándar, por tiempo y costo (Lucia y Lepinger, 1999).

Con respecto a la capacitación (artículo 36) y la evaluación del desempeño (artículo 38), se halla que "la capacitación y formación de empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas y habilidades, valores y competencias fundamentales" (Ley 909 de 2004), se observa claramente la inclinación hacia la corriente funcionalista.

Por otro lado, el desempeño "debe ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales" (Ley 909 de 2004). En esta parte hay gran influencia de la corriente conductual, lo que permite inferir una discordia entre la capacitación y la evaluación de desempeño para el empleado público. Allí vale la pena hacer un primer aporte para unificar la corriente de manera clara, pues al empleado se le evalúa de manera conductual mientras se le capacita de manera funcional.

Para finalizar el análisis de la Ley 909, se evidencia que generalmente no se acepta el concepto de competencia, por lo cual se puede observar una línea difusa de profundización entre la corriente funcional y la conductual. Esto dificulta o hace que se dispersen los esfuerzos en la determinación de la corriente

que más se adecúe tanto al trabajador como a la eficiencia del servidor público.

Decreto 760 de 2005

En el Decreto 760 establece lo relacionado con las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil con respecto a reclamaciones en los procesos de selección, concursos desierto, irregularidades en los procesos, imposición de multas, supresión de cargos de carrera administrativa y calificación de los mismos (DAFP, 2005b).

Al revisar todos los procesos mencionados anteriormente se descubre que no hay alguna metodología para reclamos sobre las competencias, es decir, si alguien tiene una mejor competencia que otro y se puede ganar la convocatoria, no podría reclamar; así mismo si se equivocaron en la selección de una competencia o si no se demuestra solo una competencia, de esta manera, el decreto se orienta solamente hacia la robustez de las funciones del procedimiento, así, se inclina de manera clara hacia la corriente funcional.

Decreto 765 de 2005

El Decreto 765 establece o relaciona el sistema específico de carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Allí se reúnen los principios rectores del servicio fiscal con respecto a la naturaleza del sistema específico de carrera, complementado con las instancias responsables de la administración y de la gestión del sistema específico de carrera en la unidad administrativa DIAN (DAFP, 2005c).

Al revisar el proceso de carrera en la DIAN se evidencia que existen instancias y responsables en la gestión de la carrera (artículo 9), situación que denota la importancia del recurso humano dentro de la institución. A su vez, en el artículo 19 se exponen las características de los empleos y el perfil del rol en donde se realiza el "mapa de ejecución de la función y las habilidades técnicas, los conocimientos a cumplirse".

El mismo artículo más adelante hace referencia a la "descripción del contenido de funciones del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad los alcances y responsabilidades", y después habla de "las competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio, experiencia y los indicadores viables".

Al analizar estos tres factores se comprueba que todos se orientan a la corriente funcional, el primero por el mapa funcional, el segundo por el contenido de las funciones y el tercero, aunque habla de competencias, se identifica claramente con los indicadores verificables —lo que claramente muestra un enfoque en el cumplimiento de la función—.

Decreto 770 de 2005

El Decreto 770 establece el sistema de función y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos de los organismos y entidades del ámbito nacional, de manera que estipula su naturaleza general según las funciones y requisitos para su empleo (DAFP, 2005d).

Este decreto muestra ampliamente la definición de empleo, “entendido como el conjunto de funciones tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a acabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del estado” (Decreto 770 de 2004).

Esta definición posee dos características, la primera habla de funciones en relación con la corriente funcional, la segunda hace alusión directamente a las competencias, pero sin identificar su clase, lo que deja un vacío para identificar la corriente. Sin embargo, por ánimo del ejercicio académico de este artículo se determina que el decreto hace referencia a los comportamientos de los individuos, de modo que hay una inclinación por la corriente conductual.

También existe una división según el nivel jerárquico de los empleos (artículo 3) que se hace de acuerdo con “sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño”. No obstante, al revisar los niveles propuestos (artículo 4) se evidencia claramente que la clasificación se hizo con base en las funciones del puesto, y en ningún momento se ve en la clasificación qué categoría o nivel de competencia se necesita para pasar de un puesto a otro (Alles, 2013).

Además, al revisar la definición de las competencias laborales (artículo 5) y de los requisitos (artículo 6) no se habla de competencias mínimas, transversales o del grado mínimo de estas (Bartram, 2005). Así las cosas, se pierde la corriente conductual propuesta en la definición de empleo y se vuelve a la corriente funcional.

Decreto 775 de 2005

El Decreto 775 establece el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional que hacen parte de la rama Ejecutiva del poder público con respecto a los objetivos de los procesos de selección en cuanto a lineamientos en términos de capacidades, conocimientos, competencia, habilidades y experiencias (DAFP, 2005e).

Para el proceso de selección de estas entidades, según este decreto, los aspectos que deben ser evaluados (artículo 22) se refieren “al perfil, funciones y necesidades específicas del cargo a proveer” y se podrán tener en cuenta aspectos como la “educación, formación académica relacionada con las funciones del cargo a desempeñar; la experiencia, la general; habilidades técnicas, aquellas que generen valor agregado para el óptimo desarrollo de las funciones del cargo”.

Al revisar los aspectos a evaluar se encuentra que la educación, la experiencia y las habilidades técnicas siempre están dirigidas a las funciones del cargo, bajo este análisis se determina que se orientan hacia la corriente funcional. Sin embargo, al continuar con el estudio se descubre que tanto en el artículo 23, “pruebas o instrumentos de selección”, como en el artículo 41, “evaluación de competencias”, se establecen lineamientos relacionados con la corriente conductual de las competencias. Esta situación lleva a la confusión en la eficiencia de la norma debido a la diferencia de corrientes que expresan, la funcional por un lado y conductual por el otro.

Decreto 780 de 2005

El Decreto 780 establece el sistema específico de carrera para los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante los principios de igualdad de oportunidades, reconocimiento de méritos y seguridad del presidente, así como el ascenso de los empleados que conforman la planta de personal en el sistema específico (DAFP, 2005f).

Sobre las pruebas o instrumentos de selección, en el decreto se habla de “apreciar la capacidad, la idoneidad y adecuación de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos al respecto a las competencias y calidad requeridas” (Decreto 780 de 2005). En el mismo inciso del artículo 11 se expone que “la valoración de estos factores se efectuará a través de

medios técnicos”, lo que indica que así se necesiten competencias de la corriente conductual para ingresar a cargos de la presidencia, solamente se evalúan de manera técnica. De esta manera, todos estos esfuerzos se orientan a la evaluación de la funcionalidad del puesto, situación que se puede clasificar dentro de la corriente funcional.

Decreto 785 de 2005

El Decreto 785 establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales mediante la organización de los niveles jerárquicos de los empleos y expone la naturaleza general de las funciones para luego clasificarlas (DAFP, 2005g).

Esta clasificación se divide en cinco partes, según la naturaleza de las funciones (artículo 4), a saber: el nivel directivo, el asesor, el profesional, el técnico y el asistencial. El nivel directivo “comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección”; el nivel asesor “agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial”; el nivel profesional “agrupa empleos cuya naturaleza demanda aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional”; el nivel técnico “comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología”; el nivel asistencial “comprende empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución”.

Al revisar todas las formas en que se clasificaron los niveles, se puede inferir que se orientan a la corriente funcionalista. Además, en los cargos no existe evidencia de la distinción de un nivel respecto a otro mediante alguna competencia diferenciadora del cargo para que así los servidores públicos conozcan la forma de llegar a los diferentes ascensos.

Por otro lado, en el artículo 11 se define la *experiencia* como “los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio”. En este sentido, la experiencia no es garantía de competencia (Anta, 1997; Barnett, 1994), pues el hecho de que una persona tenga gran experiencia no significa que esta pueda participar en todas las áreas o en todos los trabajos

(Mintzberg, 2009), lo que reivindica la posición de la corriente funcionalista en este decreto.

A su vez, el artículo 13, inciso 13.1, señala que las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios: estudios y experiencia, responsabilidad por el personal a cargo, habilidades y aptitudes laborales, responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones e iniciativa de innovación en la gestión. Estos criterios no corresponden con la metodología adecuada para plantear competencias laborales, es decir, lo que propone la ley difiere de los lineamientos de la teoría (Bogoya, 2000).

Otra situación acerca de las equivalencias entre estudio y experiencia que llama la atención desde las competencias laborales se presenta en el artículo 25, que señala que “las autoridades territoriales competentes, al establecer el manual específico de funciones y de requisitos, no podrá disminuir los requisitos mínimos de estudio y de experiencia”. Por esta razón, la normatividad se ve obligada a hacer equivalencias entre estudio y experiencia, situación que deja de lado toda corriente o metodología de competencias (Boterf, 2001).

Decreto 1227 de 2005

En el Decreto 1227 de 2005 establece la estructura del empleo con su clasificación de empleos de carrera, temporal, medio tiempo y tiempo parcial, los requisitos para la vinculación a los empleos, los procesos de selección, evaluación del desempeño laboral, sistema nacional de capacitación, sistema de estímulos, entre otros (DAFP, 2005h).

En el artículo 11, parágrafo 2, sobre los empleos y la selección, se expone que en los términos “establecidos en la ley, determinará los criterios para valorar la *competencia técnica*, la experiencia y la capacidad logística”. Esta situación no permite la reflexión del término de *competencia técnica*, lo que alude a la orientación por la corriente funcionalista.

Así mismo, en el artículo 13 se menciona que la “convocatoria a concurso se hace con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleados definidos por la entidad que posea las vacantes, de acuerdo con el manual específico de funciones y requisitos”. Esta definición deja difusa la línea de la corriente funcional y conductual, pues, por un lado, se habla del concurso con base en funciones, pero después se menciona el perfil de competencias que debe estar en el manual de funciones y deja entrever que se sigue inclinando por la corriente funcionalista.

Al continuar con el análisis se presentan dos situaciones importantes, la primera en el artículo 23, el cual dice que las pruebas o instrumentos de selección “tienen como finalidad apreciar la capacidad e idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades de un cargo”. En esta parte, sobre las competencias para desempeñar con eficiencia las funciones, se muestra que las pruebas de incorporación están direccionadas hacia las funciones del cargo, por lo que hace parte de la corriente funcionalista.

Por otro lado, la segunda situación se presenta en el artículo 51, que indica que la evaluación de desempeño laboral debe ser “referida a hechos concretos y a comportamientos demostrados por el empleado durante el lapso evaluado y apreciado dentro de las circunstancias en el que el empleado desempeña sus funciones”. Esta parte claramente corresponde a la corriente conductual, sin embargo, al analizar el decreto de manera integral se puede concluir que el empleado en primera instancia prefiere desarrollar su funcionalidad para que lo contraten, y, una vez contratado, prefiere desarrollar sus conductas (Del Pino Martínez, 1997; Delamare y Winterton, 2005).

Decreto 1228 de 2005

En el Decreto 1228 se establece lo relacionado con las comisiones de personal (DAFP, 2005i), sin embargo, al revisarlo no se encuentra nada sobre cómo las competencias pueden ayudar a otorgar las comisiones laborales. De modo que se infiere que esta metodología no es necesaria en este proceso.

Decreto 2539 2005

En el Decreto 2539 se establecen las competencias laborales generales para los empleados públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades mediante la definición de *competencia*. Además, las establece de manera funcional para todos los empleos comunes y define las competencias conductuales para todos los niveles jerárquicos (DAFP, 2005j).

En este decreto se define la *competencia* como:

la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los

conocimientos, destrezas y habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público. (Decreto 2539 de 2005)

Las competencias se definen aquí de manera conductual, pero se enmarcan desde la funcionalidad del trabajo, lo que difumina la verdadera corriente en la que se clasifica la definición.

En el artículo 3 se establecen los componentes de las competencias laborales “con base en el contenido funcional de un empleo”, en esta parte se observa claramente que los componentes están enmarcados en la corriente funcional, sin embargo, al continuar en el mismo artículo están el inciso 3.2, “las competencias funciones del empleo”, y el 3.3 “las competencias comportamentales”.

En esta parte, y después de haber expuesto las definiciones de competencia, tanto funcionales como comportamentales, se establece que existe gran cantidad de difusión en la terminología sobre competencias, lo que genera confusión tanto en el ámbito de aplicación como en los niveles a aplicar, por la falta de alineación en los decretos analizados anteriormente. Es decir, al existir varias definiciones de competencias y establecer diferentes posiciones, la persona que aplica el decreto y el individuo a quien se le aplica quedan inmersos en vacíos sobre la terminología, como saber en qué momento debe aplicar las diferentes corrientes y cómo hacerlo (Gilbert, 2006; Henderson y Cockburn, 1994).

Acuerdo 127 de 2009

El Acuerdo 127 de 2009 establece la manera de “comprobar los requisitos mínimos para el empleo objeto de concurso”, así como “las pruebas o instrumentos de selección que tendrán como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia el empleo para el cual está concursando” (DAFP, 2005a).

Al revisar el acuerdo no se halla relación entre los requisitos exigidos para concursar y las competencias laborales estipuladas en el Decreto 2539. Es decir, no hay conexión entre la forma en que se realiza el concurso y la evidencia de la competencia laboral que debe tener el empleado que concursa.

Por ejemplo, en el artículo 21, “puntuación de los factores de la prueba de análisis de antecedentes”, los factores son experiencia y docencia, pero en nin-

guna parte se dice qué valor porcentual se puntúa en las competencias que el concursante debe tener para poder desempeñar el cargo. Pareciera que las competencias solo se evidencian en los títulos y la experiencia, tal como lo presenta el artículo 22, “criterios valorativos para puntuar la educación formal”, y el inciso 1.1, valoración de “estudios no finalizados”. Esto permite destacar que las competencias siempre se rastrean desde el conocimiento y la experiencia, factores predominantes en la corriente funcional.

Decreto 3626 de 2005

El Decreto 3626 establece las funciones y los perfiles del rol de los empleos de la DIAN a través de la Subsecretaría de Desarrollo Humano (DAFP, 2005k). En el análisis se encontró la descripción del perfil del rol (artículo 2), en donde se hace referencia al comportamiento; las habilidades; los requisitos de estudio; los objetivos, metas y mediciones; los indicadores verificables y el impacto del empleo. Así mismo, no se identifica o establece alguna corriente, pues todos estos factores son una mezcla del proceso del trabajo, mas no realmente del desarrollo del empleado dentro de un contexto laboral.

En el artículo 13, sobre “el contenido de la convocatoria”, no se identifica ningún requisito que exija o establezca qué competencias mínimas debe tener el concursante para poder ser elegido, lo que indica que toda la evaluación del concurso se dirige hacia la funcionalidad del puesto (Candel, 2012).

Investigación cualitativa

El proceso de investigación cualitativa se realizó mediante el software Atlas Ti, parametrizado como se expone a continuación (Muhr y Friese, 2004). Para la corriente funcional se tienen en cuenta las palabras *funciones* y *funcional* (en singular o plural); para la corriente conductual, las palabras comportamiento y conducta (en singular o plural); para la corriente constructivista, la palabra *construcción* (en singular o plural).

Después de lo anterior se cuentan las palabras con la herramienta de análisis “examinador de palabras” (Cuevas, Méndez y Hernández, 2014) y de ello se deriva un proceso metodológico inductivo (Bernal, 2010) que permite obtener resultados (Sampieri, Collado y Lucio, 2010).

Tabla 6. Códigos de Atlas ti.

Corriente	Palabras clave
Conductual	Funciones, funcional
Funcional	Comportamiento, conducta
Constructivista	Construcción de competencias

Fuente: Elaboración propia.

Para el manejo de Atlas ti se tienen en cuenta, como documentos primarios, las leyes, decretos y acuerdos analizados anteriormente. De este modo, se obtienen 13 documentos primarios que se analizan en dicho software con todas las palabras clave de todas las corrientes.

En la primera columna de la Tabla 7, en donde se menciona la palabra “competencia”, se puede ver que la normatividad que más se utiliza es el Decreto 2539, con un 28,71%. Esto se debe a que este marco normativo establece y define las competencias funcionales como de comportamiento para los empleados públicos.

En la segunda columna se evidencia que el Decreto 1227 es el documento con mayor énfasis en la corriente funcional con el 17,55%. Esto sucede porque en este

decreto se definen las diferentes clases de empleos y esto obliga a mencionar el desarrollo de los mismos.

La tercera muestra que el Decreto 2539 tiene el mayor uso de la palabra conductual y comportamiento con un 40%, pues esta normatividad presenta los diferentes comportamientos que deben tener los funcionarios públicos.

La cuarta y última columna expone que casi no hay uso de la corriente constructivista o que hay un posible desconocimiento de ella. Esto se debe a la complejidad de establecer las competencias en conjunto entre empleados y empresa por cuestiones de tiempo, es decir, los gerentes públicos o personas que están encargados de las visiones de las instituciones permanecen por poco

Tabla 7. Orientación de las normas en las competencias laborales según la normatividad.

Corriente	Competencia		Funcional		Conductual		Construcción	
Carta Iberoamericana de la Función Pública	14	6,70%	42	13,17%	2	10,00%	1	33,33%
Ley 909	24	11,48%	9	2,82%	1	5,00%	0	0,00%
Decreto 760	0	0,00%	14	4,39%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 765	23	11,00%	17	5,33%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 770	13	6,22%	30	9,40%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 775	12	5,74%	31	9,72%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 780	4	1,91%	12	3,76%	2	10,00%	0	0,00%
Decreto 785	26	12,44%	41	12,85%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 1227	15	7,18%	56	17,55%	3	15,00%	0	0,00%
Decreto 1228	0	0,00%	6	1,88%	0	0,00%	0	0,00%
Decreto 2539	60	28,71%	29	9,09%	8	40,00%	1	33,33%
Acuerdo 127	3	1,44%	9	2,82%	0	0,00%	1	33,33%
Decreto 3626	15	7,18%	23	7,21%	4	20,00%	0	0,00%
Total	209	100%	319	100%	20	100%	3	100%

Fuente: Atlas Ti (2015).

Cuadro 8. Orientación de las normas en las competencias laborales a nivel general

Corriente	Subtotal		Total	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
Competencia	209	37,93%		
Funcional	319	57,89%	319	93,27%
Conductual	20	3,63%	20	5,85%
Constructivista	3	0,54	3	0,88%
Total	551	100%	342	100%

Fuente: Elaboración propia.

tiempo y ello da lugar para la retroalimentación y la construcción de las competencias.

Por último, se presenta un análisis general de las corrientes y su peso en las normatividades. Con el cuadro 8 se puede concluir que la normatividad colombiana que se analizó se dirige o está orientada en su proceder jurídico hacia la corriente funcional de las competencias laborales. Esto se descubre cuando se analiza que la corriente funcional tiene un 57,89% en el subtotal y 93,27 % en el total.

Conclusiones

Es claro que la normatividad revisada se orienta directamente hacia la corriente funcional, aunque en algunas ocasiones se intenta dar oportunidad a la co-

rriente conductual de participar en el desarrollo del personal público.

En las leyes colombianas se nota una difusa línea entre la corriente funcional y la conductual, ya que para escoger al personal se aplica el significado de la funcionalidad del puesto del servidor público, mientras que al realizar la evaluación de desempeño del individuo hay una inclinación por la corriente conductual al evaluar el comportamiento del trabajador dentro del contexto de la organización. Esto último puede generar confusiones en el empleado porque no sabría hacia dónde orientar sus esfuerzos.

Es importante que el Gobierno nacional defina una clara línea de criterio a seguir, pues esto permite un mejor manejo de los empleos públicos y, a su vez, los

empleados saben hacia a donde dirigir sus esfuerzos en el cumplimiento de las metas institucionales.

Debido a la cantidad de empleados sobre los que debe legislar el Gobierno nacional, es importante que, en complemento de los decretos, se presenten competencias propias de cada entidad o empleo. Es decir, cada empleo tiene su propia función, finalidad y características que implican mayor especificidad para la ejecución del trabajo. Por ejemplo, las competencias de un policía deben ser diferentes para un trabajador de la DIAN que para un docente de colegio o universidad, así tengan la misma función.

Para una mejor comprensión de la corriente de las competencias laborales en el manejo del empleado público en Colombia se propone que la corriente funcional se oriente al trabajo de cada institución de acuerdo con sus propias metas, que pueden ser generales a los empleados públicos. De esta manera, se puede controlar un poco más la diversificación del empleo (según artículo 1.º del Decreto 770 sobre el "ámbito de aplicación"). Por otro lado, las competencias de cada institución (las propias) pueden ser conductuales de acuerdo a su fin y, con ello, es posible buscar la eficacia en el desempeño. Así, al evaluar y ascender se dirigen a la institución como tal y no al empleo público o la configuración del mismo.

En toda la normatividad analizada, el sistema de reclamaciones por las presuntas irregularidades en el concurso se manifiesta de acuerdo con el proceso de selección, es decir, en relación con los días hábiles para reclamos, quién debe reclamar, cómo se dirige un reclamo y quién gana en un empate, pero en ningún momento se hace referencia a la metodología de irregularidades o a la selección de las personas con base en las competencias laborales.

Al revisar las etapas de selección o concurso (artículo 9 del Decreto 3626) se encuentra que en las etapas de convocatoria, divulgación, reclutamiento, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles y en el periodo de prueba no se presenta ningún proceso metodológico para evaluar o identificar las competencias (indiferente de la corriente) respecto a la eficiencia en el desarrollo del cargo.

Referencias bibliográficas

Alles, M. (2007). *Desarrollo del talento humano basado en competencias*. Argentina: Granica.

Alles, M. (2009). *Dirección estratégica de recursos humanos: gestión por competencias*. Argentina: Granica.

Alles, M. (2013). *Diccionario de competencias. La trilogía. Tomo 1: Las sesenta competencias más utilizadas*. Buenos Aires: Ediciones Granica.

ANTA. (1997). *A guide to the Competency Standards for Assessment*. Sydney: Australian National Training Authority.

Atlas ti. (2015). *Atlas.ti7 (Version 7.5.4)*. Berlín: Scientific Software Development GmbH.

Barnett, R. (1994). *The Limits of Competence. Knowledge; Higher Education and Society*. Londres: Open University Press.

Bartram, D. (2005). The Great Eight Competencies: a Criterion-centric Approach to Validation. *Journal of Applied Psychology*, 90(6), 1185.

Basoredo, C. (2011). Una perspectiva y un modo de explicar la competencia desde el ámbito del desempeño de tareas. *Anales de Psicología*, 27(2), 457-472.

Benavides, O. (2002). *Competencias y competitividad*. Bogotá: Mc Graw Hill

Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación. Para administración, economía y ciencias sociales*. México: Pearson Educación.

Blas, F. A. (2007). *Competencias profesionales en la formación profesional*. Madrid: Alianza Editorial.

Bogoya, D. (2000). *Competencias y proyectos pedagógicos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Boterf, G. L. (2001). *Ingeniería de las competencias*. Barcelona: Gestión 2000.

Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager, a Model for Effective Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Candel, M. J. (2012). *Las competencias laborales como predictoras del desempeño en una empresa del sector del juego*. (Tesis doctoral). Universidad de Murcia, España.

Caves, R. E. (1980). Industrial Organization, Corporate Strategy and Structure. *Journal of Economic Literature*, 18(1), 64-92.

Correa Bautista, J. E. (2007). *Orígenes y desarrollo conceptual de la categoría de competencia en el contexto educativo*. Bogotá: Universidad del Rosario, Serie Documentos de Investigación, 33.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Des Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Presentado en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia.

Cuestas, S. A. (2001). *Gestión de competencias*. La Habana: Editorial Academia.

Cuevas, A., Méndez, S. y Hernández, R. (2014). *Manual de introducción a Atlas.ti 7*. México: Universidad de Celaya.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005a). Acuerdo 127. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005b). Decreto 760. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005c). Decreto 765. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005d). Decreto 770. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005e). Decreto 775. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005f). Decreto 780. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005g). Decreto 785. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101).

Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005h). Decreto 1227. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005i). Decreto 1228. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005j). Decreto 2539. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005k). Decreto 3626. En, F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005l). Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el Desarrollo de la Ley 909 de 2004. In F. Grillo y M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005m). Ley 909 de 2004. In F. Grillo & M. Arias (Eds.). *Carta Administrativa Vol. 5* (pp. 101). Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).

Del Pino Martínez, A. (Ed.). (1997). *Empleabilidad y competencias: ¿nuevas modas?* Barcelona: Asociación Española de Dirección de Personal, Aedipe.

Delamare, D. F y Winterton, J. (2005). What is Competence? *Human Resource Development International*, 8(1), 27-46.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Friedman, T. (2006). *La tierra es plana, breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.

- Gilbert, P. (2006). La compétence: concept nomade, significations fixes. *Psychologie du Travail et des Organisations*, 12(2), 67-77.
- Hall, E. y Hall, M. (1990). *Understanding Cultural Differences: "Germans, French and Americans"* (Vol. 9). Yarmouth: Intercultural Press, Inc.
- Henderson, R. y Cockburn, I. (1994). Measuring Competence? Exploring Firm Effects in Pharmaceutical Research. *Strategic Management Journal*, 15, 63-84.
- Hyland, T. (1994). *Competence, Education and nvas. Dissenting Perspectives*. Londres: Cassell.
- Levy-Leboyer, C. (1997). *Gestión de las competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas*. París: Les Éditions d'Organisation.
- Lucia, A. D. y Lepsinger, R. (1999). *Art & Science of Competency Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Martínez, C., Marrero Fornaris, C. E. y Sánchez Rodríguez, A. (2005). Una mirada a los orígenes de las competencias laborales. *Ciencias Holguín*, 11(2), 1-14.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence Rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, 28(1), 1-14.
- Mertens, L. (1997). *Sistema de competencia laboral*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral: Situación Actual y Perspectiva. Montevideo.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Muhr, T. y Friese, S. (2004). *User's Manual for Atlas*. Berlin: Atlas. ti Scientific Software Development GMBH.
- Porter, M. E. (1990). *Competitive Advantage of Nations: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Simon and Schuster.
- Pujol, J. (1980). *Análisis ocupacional: manual de aplicación para instituciones de formación profesional*. Montevideo: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor).
- Robert, D. (1997). *Formación basada en competencia laboral: alcances de la metodología de grupos de oficios aplicada en Francia*. Ponencia presentada en Formación basada en competencia laboral: situación actual y perspectivas. Montevideo.
- Royo, Carlos. (2005). *Las competencias como herramienta para el cambio cultural en una organización bancaria*. (Tesis doctoral). Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Royo, C. y Del Cerro, R. A. (2005). *Revisión teórica de las competencias: su origen, concepto y escuelas más importantes. ¿Hacia dónde se dirigen?* En, J. Romay, R. García y J. Eulogio (Eds.). *Psicología social y problemas sociales*. Vol. 4 (pp. 453-460). España: Biblioteca Nueva.
- Sampieri, H, Collado, F, y Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Editorial Mc Graw Hill.
- Saracho, J. M. (2005). *Un modelo general de gestión por competencias*. Santiago de Chile: RIL.
- Schmieder, R.A, & Frame, M.C. (2007). Competency modeling. *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology*, 1, 85-87.
- Spencer, L. y Spencer, S. (1993). *Competence at Work Models for Superior Performance*. Canadá: John Wiley & Sons.



BOSQUEJO DE UNA PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

para los municipios de Colombia



Gineth Paola Sáenz Pinzón

Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad El Bosque. Especialización en Finanzas Públicas de la ESAP. Actualmente trabaja como consultora SIIF Nación en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Contacto: gipasapi@hotmail.com

Resumen

El proceso tradicional del presupuesto público local en nuestro país proporciona un espacio limitado para la ciudadanía, marca una distancia entre los gobernantes y los gobernados y es guiado por criterios técnicos sin involucrar a la comunidad en la definición de prioridades en el uso de los recursos. Las nuevas tendencias de gerencia pública procuran que el ciudadano vaya más allá de participar en las urnas cada cuatro años, pues debe ser parte activa en las decisiones públicas que lo afectan. El presupuesto participativo (PP) permite que la ciudadanía intervenga en la definición de prioridades en el uso de los recursos públicos y es el instrumento de gestión local que garantiza mayor efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los mismos. Las experiencias en los ámbitos nacional e internacional permiten ver que el proceso de PP puede ser parte de la cultura y ser adaptado a las condiciones de cada territorio. La voluntad política y el apoyo de la sociedad civil son suficientes para hacer frente a los inconvenientes en su desarrollo, mejorar el proceso de manera permanente y hacerlo sostenible.

Palabras clave

Colombia, democracia, participación, presupuesto participativo, gestión local.

Sketch of a participative budget proposal for the municipalities of Colombia

Abstract:

The traditional process of local public budget in our country provides a limited space for the citizenship, sets a distance between governors and governed ones and is guided by technical criteria without involving the community in the definition of priorities in the use of resources. New public management trends try to have the citizens go beyond participating in the ballot boxes every four years, because they must be an active part in public decision-making that affect them. The participative budget (PP) allows citizenship to take part in the definition of priorities in the use of public resources and is the local management instrument that assures greater effectiveness, fairness and legitimacy in the use thereof. The experiences in the national and international environments allow seeing that the PP process can be

part of the culture and can be adapted to the conditions of each territory. The political will and the support of the civil society are enough to face the disadvantages in their development, to permanently improve the process and to make it sustainable.

Key words:

Colombia, democracy, participation, participative budget, local management.

Projet de budget participatif pour les communes de la Colombie

Résumé

Le processus traditionnel du budget public local dans notre pays offre un espace de citoyenneté limitée. Il marque un fossé entre les dirigeants et les gouvernés et est guidé par des critères techniques qui ne prennent pas en compte la communauté dans la définition des priorités en matière d'utilisation des ressources. Les nouvelles tendances de gestion publique permettent aux citoyens d'aller au-delà de leur simple participation aux élections tous les quatre ans. Ils doivent prendre part aux décisions publiques qui les concernent. Le budget participatif (BP) permet aux citoyens d'intervenir dans la définition des priorités en matière d'utilisation des ressources publiques et est l'instrument de gestion local qui assure une plus grande efficacité, équité et légitimité de l'usage de ces ressources. Les expériences au niveau national et international démontrent que le processus de Budget Participatif peut faire partie de la culture et s'adapter aux conditions de chaque territoire. La volonté politique et le soutien de la société civile sont suffisants pour combler les lacunes de sa mise en œuvre, améliorer le processus en permanence et le rendre durable.

Mots clés

Colombie, démocratie, participation, budget participatif et gestion locale.

Esboço de uma proposta de orçamento participativo para os municípios da Colômbia

Resumo

O processo tradicional do orçamento público local no nosso país limita a participação dos cidadãos, separa os governantes dos governados e orienta-se por critérios técnicos sem envolver a comunidade na definição de prioridades no uso dos recursos. As novas tendências de gestão pública procuram que o cidadão não apenas participe nas votações a cada quatro anos, mas que participe ativamente na tomada de quaisquer decisões públicas que vierem a afetá-lo. O orçamento participativo (OP) faz com que os cidadãos participem da definição de prioridades no uso dos recursos públicos, tornando-se um instrumento de gestão local que garante maior efetividade, equidade e legitimidade na utilização desses recursos. As experiências nos âmbitos nacional e internacional dão para ver que o processo de OP pode fazer parte da cultura adaptando-o às condições de cada território. A vontade política e o apoio da sociedade civil são suficientes para enfrentar os desafios do seu desenvolvimento, aprimorar o processo de forma permanente e fazê-lo sustentável.

Palavras chave:

Colômbia, democracia, participação, orçamento participativo, gestão local.

JEL Codes: H11, H61, H70.

Fecha de recepción: 24-03-2017

Fecha de aprobación: 13-10-2017

Cómo citar este artículo:

Sáenz Pinzón, G. P. (2017). Bosquejo de una propuesta de presupuesto participativo para los municipios de Colombia. *Administración y Desarrollo* 47(2), 110-135.

Introducción

Un alto porcentaje de los municipios de Colombia han tenido experiencias de democracia participativa y están en deuda con ella —como Medellín, Tarso, Marsella, Quimbaya, La Celia, La Virginia, Popayán, Pasto, Samaniego, Mogotes, entre otros—. Sin embargo, en un país con 1 102 municipios han sido pocos los que se han involucrado en dinámicas de gestión local participativa, como la implementación permanente de presupuestos participativos. En la mayor parte del territorio colombiano se desarrolla el modelo tradicional de presupuesto, que implica una participación casi nula de los sectores sociales a la hora de definir el uso de los recursos públicos.

En el país existe un ordenamiento jurídico que da lugar a la participación ciudadana en las decisiones públicas e incita a las autoridades a promoverla. No obstante, la falta de voluntad política o de movilización de la sociedad civil no ha permitido emprender una nueva política gubernamental que conlleve la participación de la sociedad en las decisiones públicas para fortalecer la democracia y promover una gestión ética y transparente.

Nuestra cultura de conocimiento de lo público, que es característica de la democracia participativa, todavía no cuenta con espacios amplios de participación en la rendición de cuentas de los Gobiernos locales, en la construcción colectiva de documentos de gestión pública local —planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuestos, etc.— y en la socialización de informes de gestión financiera e informes de implementación de políticas públicas.

El modelo de descentralización en Colombia está diseñado para hacer posible una mejor distribución de los recursos, aumentar la participación de la sociedad en el proceso de desarrollo local y potencializar el poder de fiscalización de la sociedad. La implementación de mecanismos de participación ciudadana, la divulgación de información pública y el uso de instrumentos de gestión local que involucren a la sociedad deben ser una realidad en todo el territorio colombiano. Se sabe que los cambios no son fáciles y es más complejo al tratarse de asuntos de política y sociedad.

Con lo anterior, resulta interesante preguntarse por los elementos que determinan el éxito de una política gubernamental local participativa en nuestro país. El proceso tradicional del presupuesto público local en Colombia proporciona un espacio limitado para la

ciudadanía, marca una distancia entre los gobernantes y los gobernados y es guiado por criterios técnicos, sin involucrar a la comunidad en la definición de prioridades en el uso de los recursos. El papel del ciudadano debe ir más allá de participar en las urnas cada cuatro años, debe involucrarse en las decisiones públicas que lo afectan. El presupuesto participativo da voz y voto a la ciudadanía en la definición de prioridades en el uso de los recursos públicos y es el instrumento de gestión local que garantiza mayor efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los mismos.

Así las cosas, este artículo se desarrolla ante la necesidad de consultar experiencias exitosas de gestión local participativa en donde la implementación de presupuestos participativos se configure como expresión democrática. De esta manera, se revisan los casos de Medellín, Antioquia; Pasto, Nariño y Marsella, Risaralda con el objetivo de analizar dichas experiencias en el ámbito nacional. Medellín es un modelo para las grandes ciudades, Pasto es pionero en Colombia y Marsella es el primer municipio de su departamento en implementar el presupuesto participativo (PP). Los tres casos se han caracterizado por su continuidad y aporte a la legitimidad de la utilización de los recursos.

Es preciso resaltar que todavía no existe un estado del arte consolidado sobre las experiencias de implementación del PP en Colombia, por ello, la bibliografía al respecto no es muy extensa. Entidades como Viva la Ciudadanía, la Federación Nacional de Municipios, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tienen información consolidada ni han realizado un seguimiento a cada uno de los casos.

En cuanto a los referentes internacionales, la autora se desplazó a las ciudades de Porto Alegre y Belo Horizonte en Brasil para realizar entrevistas a los secretarios de planeación, presupuesto, gestión compartida y Gobierno local. Estas ciudades son reconocidas en el exterior por la práctica exitosa de presupuestos participativos. Porto Alegre, por ser pionera mundial en el desarrollo de este instrumento, y Belo Horizonte, por incluir elementos innovadores en él.

Marco teórico

Los habitantes de la antigua Grecia se reunían en asambleas populares en el ágora, la plaza principal de la ciudad, a discutir y decidir sus intereses y necesidades. El crecimiento de las ciudades fue haciendo esto más difícil y la toma de decisiones públicas pasó

al campo de la representatividad. En las sociedades democráticas, el sistema representativo es la forma en que el ciudadano continúa teniendo voz dentro de los poderes constituidos, esto mediante la elección de sus autoridades con el voto.

Hoy el sistema representativo es cuestionado, puesto que la función del ciudadano no solo debe ser elegir a sus gobernantes cada cuatro años, sino que tiene que ser el protagonista de las decisiones que lo afectan. Es menester que en una democracia haya participación en los asuntos públicos, en la construcción de proyectos colectivos y en el control y la fiscalización de lo público. El mero ejercicio de la democracia representativa debe quedar atrás, pues esta se debe combinar con la democracia directa. Es decir, la sociedad no solo debe elegir sino también decidir.

El argumento que promueve la participación popular en la teoría democrática puede resumirse en que la participación es el mecanismo que le permite al ciudadano común incorporarse a los procesos de formulación, decisión e implementación de políticas públicas.

En una visión contemporánea, es decir, inmersa en la democracia representativa, la participación se traduce como la capacidad de los individuos de influir en las decisiones políticas que son tomadas por sus representantes en el ámbito del Estado. Tal influencia puede ser medida en una escala que va desde la presión política que se procesa a través de protestas de opinión pública hasta la incorporación de las demandas populares por la vía de los canales institucionalizados de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. Los formuladores de la teoría democrática que valoran la noción de participación encuentran su pilar de sustentación en la idea de soberanía popular, es decir, localizan el origen y los fundamentos del poder político en el pueblo. Esa es la tradición del pensamiento político que se remonta a la Grecia antigua y se funda en la argumentación de que la actividad pública es capaz de promover el desarrollo moral de los individuos. Un Gobierno democrático genuino, siguiendo esa tradición, no podría prescindir del debate público y de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. (Dias, 2002, p. 82)

Como vemos, un Gobierno democrático necesariamente debe promover la participación, dar acceso a los ciudadanos a las instancias decisorias y abrir los canales institucionales a la opinión pública para oír sus demandas y convertirlas en beneficios públicos con-

cretos. Precisamente, este es el propósito de la *nueva gerencia pública para América Latina*, que reinventa la relación Estado-sociedad y en la cual los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que se relacionan con su vida.

De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano. Antes, la participación se daba en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local. (CLAD, 1998, p. 16)

La nueva gerencia de lo público tiene como fin fortalecer la democracia. Con ello, el Estado debe capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas y, así, hacerlas más eficientes y de mejor calidad, de manera que los individuos participen en la gestión y evaluación de las políticas públicas, especialmente en el área social. De igual manera, en la nueva gerencia se afirma que:

Se debe aumentar el grado de responsabilización del servidor público ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. La burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas. (p. 16)

En este sentido, se habla de un Estado al servicio del ciudadano que incentive, sensibilice y promueva su participación. De este modo se crea sentido de pertenencia hacia lo público, así como conocimiento y una visión global del territorio y de las acciones colectivas concretas para solucionar las problemáticas sociales. Esta nueva gerencia de lo público, sin duda alguna, se convierte en una posible solución a las prácticas clientelistas y de corrupción que enfrentan los países latinoamericanos.

Toda sociedad debe exigir respeto por la transparencia administrativa mediante el ejercicio de la ciudadanía. En países como Colombia, la descentralización debe garantizar la transparencia de los procesos públicos. Para ello existen mecanismos que están en función de la legitimidad del sistema político con la

participación ciudadana, como es el caso de las veedurías ciudadanas, el control social, la rendición de cuentas, los instrumentos constitucionales y el PP; además, es importante que los gobernantes conozcan las necesidades de la población y le brinden soluciones.

El PP es un proceso en construcción que ha sido detenido en algunas ciudades por los grupos políticos que tienden a reducir el alcance de los procesos participativos y a desvirtuar en la práctica a la planeación participativa de la inversión local. Sin embargo, existen experiencias interesantes en nuestro país y casos exitosos en el exterior que vale la pena analizar. Las experiencias de Medellín, Pasto y Marsella en el ámbito nacional y de Porto Alegre y Belo Horizonte en el internacional constituyen un conjunto de buenas prácticas, falencias y retos que sirven de base para una propuesta de PP para Colombia.

El proceso de inmersión en la democracia participativa colombiana ha sido muy lento, prácticas como el PP no han tomado la fuerza suficiente por la voluntad política o la movilización social para aumentar la transparencia de la gestión, la efectividad y la equidad en el uso de los recursos y la legitimidad de la gestión realizada por los Gobiernos locales.

Vale anotar que es posible incluir la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestal. De hecho, contribuiría a mejorar el modo tradicional en el que tal proceso se lleva a cabo en los municipios del país, en el que las necesidades priorizadas por los gobernantes en sus planes de desarrollo pueden no corresponder a las prioridades que tiene la sociedad —por ejemplo, en asuntos de salud, educación, vías, saneamiento básico, agricultura, desarrollo empresarial, deporte, cultura, entre otros—. Esto se debe, principalmente, a que tanto en los procesos de planeación como en los de presupuesto no se involucra directamente a la comunidad para oírle en lo que ella considera necesario para su territorio.

Se ha considerado que la definición de temas presupuestales es una cuestión que debe recaer en los pensadores de la administración, al ser un instrumento de política fiscal por medio del cual el Estado determina el uso de los recursos. El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2010) afirma que el presupuesto cuenta con:

una dimensión política manifestada en las decisiones y en su proceso de aprobación y discusión, además tiene una dimensión económica que se expresa en su recaudación y uso de los recursos,

así como una herramienta administrativa que le permite dirigir la gestión hacia el cumplimiento de sus fines. (p. 273)

No obstante, las prioridades que surgen del sentir real de la sociedad deben estar plasmadas en los planes y en el presupuesto. La participación se debe añadir al proceso de estimación de gastos, es decir, hay que integrar a la comunidad, a todos los sectores de la sociedad en el proceso de toma de decisiones sobre los gastos para satisfacer adecuadamente sus necesidades. De esta manera se aumentarían la efectividad y la legitimidad, en cuanto los objetivos que están en el presupuesto coinciden con los de la población.

Lo anterior es una necesidad en nuestro país. El proceso de presupuesto —compuesto por programación, elaboración, aprobación y ejecución— recae en las instancias del sistema presupuestal y no se tiene en cuenta directamente al ciudadano a la hora de priorizar, ejecutar y hacer seguimiento.

En Colombia, a partir de las metas financieras establecidas en el marco fiscal de mediano plazo y en el plan financiero, se elaboran el Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de presupuesto en el marco del plan de desarrollo considerando las destinaciones específicas de ley.

Las entidades encargadas priorizan y distribuyen los recursos entre los proyectos de inversión que están en el banco de proyectos territorial. Posterior a esto el alcalde o gobernador y la Secretaría de Planeación, en coordinación con los demás miembros del Gobierno, definen el POAI, y la Secretaría de Hacienda lo incluye en el presupuesto anual. Las secretarías de hacienda y planeación, bajo la dirección del alcalde o gobernador, deben realizar los ajustes al proyecto de presupuesto, y en los primeros diez días del último periodo de sesiones del Concejo municipal o de la Asamblea departamental presentar el proyecto de acuerdo u ordenanza de presupuesto para la vigencia siguiente. (DNP, 2010, p. 204)

En este sentido, el presupuesto debe corresponder con el plan de desarrollo de cada municipio, lo que lleva a plantear que desde la misma planeación se debe dar un lugar amplio a la ciudadanía para definir los proyectos prioritarios en su comunidad. En el artículo 342 de la Constitución Política de 1991 los consejos territoriales de planeación se exponen como una instancia fundamental en los procesos de planeación, “ya que organizan y coordinan una amplia discusión sobre el plan de desarrollo mediante la organización

de reuniones regionales y locales con los consejeros, en las cuales intervendrán todos los sectores con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana” (DNP, 2011, p. 35).

Empero, los intereses reales de la comunidad no se han reflejado en el resultado de los procesos de planeación. Las autoridades municipales no promueven ni estimulan la participación de todos los sectores de la sociedad en la definición de los planes de desarrollo municipales. Es necesaria una amplia participación de estos, de manera que representen las necesidades más apremiantes, de allí la importancia de fortalecer los canales de participación¹ y de la voluntad política para hacer de esas instancias de planeación escuelas de ciudadanía sólidas y promover la participación comunitaria como lo consagra la Ley 152 de 1994. De este modo, el POAI y el correspondiente presupuesto anual tendrán el componente participativo, característico de una democracia participativa.

Una amplia participación en los consejos territoriales de planeación garantiza que el POAI y el presupuesto reflejen las necesidades más urgentes. Así estarán dadas las condiciones para escuchar la voz del ciudadano en la priorización del gasto de inversión en los presupuestos municipales, así como en su ejecución, control y seguimiento.

Ha llegado el momento de señalar que el proceso de gestión democrática tiene su base en la ley. Colombia, como república democrática y participativa, de acuerdo con la Constitución de 1991, tiene entre sus fines facilitar la participación de todos los ciudadanos en

1 Algunos canales formales de participación en el ámbito local son la Junta de Acción Comunal (Ley 743 de 2002), la Asociación de Juntas (Ley 19 de 1958), el Consejo Comunitario de las Comunidades Negras (Ley 70 de 1993), el Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas (Ley 152 de 1994), el Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos (Ley 142 de 1994), las veedurías ciudadanas (Ley 134 de 1994; Ley 850 de 2003), el Consejo Municipal de Cultura (Ley 397 de 1997), la Junta Municipal de Deporte (Ley 181 de 1995), las Juntas de Vivienda Comunitaria (Resolución 2070 de 1987), el Consejo Municipal de Desarrollo Rural —CMDR— (Ley 101 de 1993), las asociaciones de padres de familia (Ley 115 de 1994), los Gobiernos escolares (Ley 115 de 1994), el Consejo Municipal de Juventud —CMJ— (Ley 375 de 1995), el Consejo Municipal Ambiental (Ley 99 de 1993), el Comité Local de Prevención de Desastres (Decreto 93 de 1998), el Consejo Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad (Decreto 0646 de 1992), el Comité de Participación Comunitaria en Salud —Copacos— (Ley 100 de 1993), el Consejo Municipal de Paz (Ley 62 de 1993), el Consejo Consultivo de Ordenamiento (Ley 388 de 1997), el Consejo Municipal de Planeación (Ley 152 de 1994), el Consejo Municipal de Política Social (Decreto 1137 de 1999) y las Juntas Administradoras Locales (Ley 136 de 1994).

las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

En este sentido, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, consagra en su artículo 3, numeral 5: “promover la participación comunitaria, la cultura de derechos humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”. El artículo 4 de la misma ley señala entre los principios rectores del ejercicio de la competencia:

f) Responsabilidad y transparencia. Los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente. En desarrollo de este principio, las autoridades municipales promoverán el control de las actuaciones de la Administración, por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos oficiales, a fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción relacionados con la ejecución del presupuesto y la contratación estatal, en cumplimiento de la legislación especial que se expida en la materia.

g) Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

También se especifican las funciones del alcalde en el artículo 29:

e) Con relación a la ciudadanía

1. Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1ª, 2ª y especial, a través de las oficinas de prensa de la alcaldía.

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión

y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

3. Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.

4. Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.

De igual manera, en el numeral 9 del artículo 32 de la misma ley se exponen las atribuciones de los concejos municipales:

Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el PP y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. 11. Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal².

La Ley 1757 del 2015 es la más reciente en temas de participación, esta tiene por objeto promover, proteger y garantizar las diferentes modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y, así mismo, a controlar el poder político. Por otro lado, en el título VII, capítulo III, dicha ley señala que el proceso del PP es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil.

Para ello, los Gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. En los artículos 91, 92 y 93 se consagran —respectivamente— el objeto, la finalidad y los seguimientos a los acuerdos participativos.

2 En esta ley también se establece en su artículo 40 lo siguiente: “Adiciónese el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, con dos párrafos así: Párrafo 3.º El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, un PP que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal”.

El artículo 100 establece que los Gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de pp en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales, el cual sería definido de manera autónoma por las autoridades correspondientes en consonancia con los objetivos y las metas del plan de desarrollo. Es importante mencionar que la ley establece en este punto la financiación a la participación ciudadana.

Lo anterior permite afirmar que el marco legislativo colombiano proporciona los mecanismos de participación ciudadana y define la promoción de la democracia participativa como una de las funciones de los municipios, las alcaldías y los concejos. Las autoridades estatales tienen la función de garantizar la participación y promover una cultura de pertenencia hacia lo público. En Colombia no hay una ley específica de PP, pero sí el marco que promueve la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Llegados a este punto nos referiremos a la importancia que ha tenido la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la promoción de la participación en los entes territoriales. A través de su política de fortalecimiento institucional territorial desarrolla herramientas que apoyan a las entidades territoriales para el buen desempeño de su gestión, tal es el caso de la *Guía coquito recargado para la elaboración del presupuesto participativo y la atención de las demandas ciudadanas*.

Un equipo de funcionarios del área de Apoyo Fiscal visita municipios desde el año 2004 para apoyar a las administraciones locales y a la ciudadanía en la comprensión del manejo de los recursos públicos. Mediante talleres reflexiona sobre el territorio, las políticas locales de planeación, el apoyo de las administraciones locales a las iniciativas de participación ciudadana, los mecanismos de participación ciudadana y los presupuestos municipales. Los resultados esperados de este programa son “el diseño de propuestas metodológicas que permitan adoptar el PP y la rendición de cuentas como herramientas de gestión local, y la conformación de un grupo impulsor del pp en la entidad territorial” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010, p. 8).

En este sentido, la Dirección de Apoyo Fiscal plantea una metodología de implementación de PP³ que puede ser adaptada a las necesidades y características de

3 Para mayor información se puede consultar la Guía Coquito Recargado de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010).

cada territorio y tiene en cuenta que los proyectos y temas a concertar se seleccionan de acuerdo con el plan de desarrollo. Se han desarrollado talleres de presupuesto participativo y rendición de cuentas en 74 entidades territoriales.

En el transcurso de los años en los que se desarrollaron los talleres de rendición de cuentas y presupuesto participativo (2004-2014) se pudo ver que:

Los talleres por sí solos no son suficientes para transformar prácticas políticas arraigadas en el imaginario de la población objetivo. El nivel de eficiencia del acompañamiento de DAF depende de si en la entidad se han dado procesos previos de participación, de si se cuenta con la voluntad política del gobernante y la disposición tanto de la comunidad como de los alcaldes y gobernadores y equipos de trabajo para recibir la información. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015, p. 32)

Aquí es preciso resaltar que no existe seguimiento por parte del DAF al proceso de implementación de PP en las entidades donde se han desarrollado talleres de rendición de cuentas y PP. Así mismo, no existe un análisis consolidado del estado actual de experiencias de este tipo en Colombia.

Ahora veamos los casos de Medellín, Pasto y Marsella. Los tres tienen elementos positivos que han

permitido su continuidad en el tiempo y han presentado obstáculos que han sido o están siendo superados. Medellín es un municipio de categoría especial que tiene 3 821 797 habitantes⁴ y en donde el presupuesto se distribuye anualmente según los criterios de población, el índice de desarrollo humano, el índice de calidad de vida y otros aspectos que garantizan los principios de equidad social y solidaridad territorial.

El proceso de PP surgió en el año 2004 con una perspectiva que buscaba integrar el desarrollo de la ciudad con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos. El Acuerdo Municipal 43 de 2007 crea e institucionaliza la planeación local y el PP en el marco del Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043 de 1996), la inversión decidida por los ciudadanos y ciudadanas del 5% anual de todo el presupuesto municipal. (Ministerio del Interior, 2016, p. 12)

A lo largo de estos años, Medellín ha construido un proceso que se ha caracterizado porque los proyectos resultado del PP se articulan al Plan de Desarrollo Local de cada territorio y al Plan de Desarrollo Municipal. Además, tiene un reglamento interno que define claramente el PP, así como a los consejos

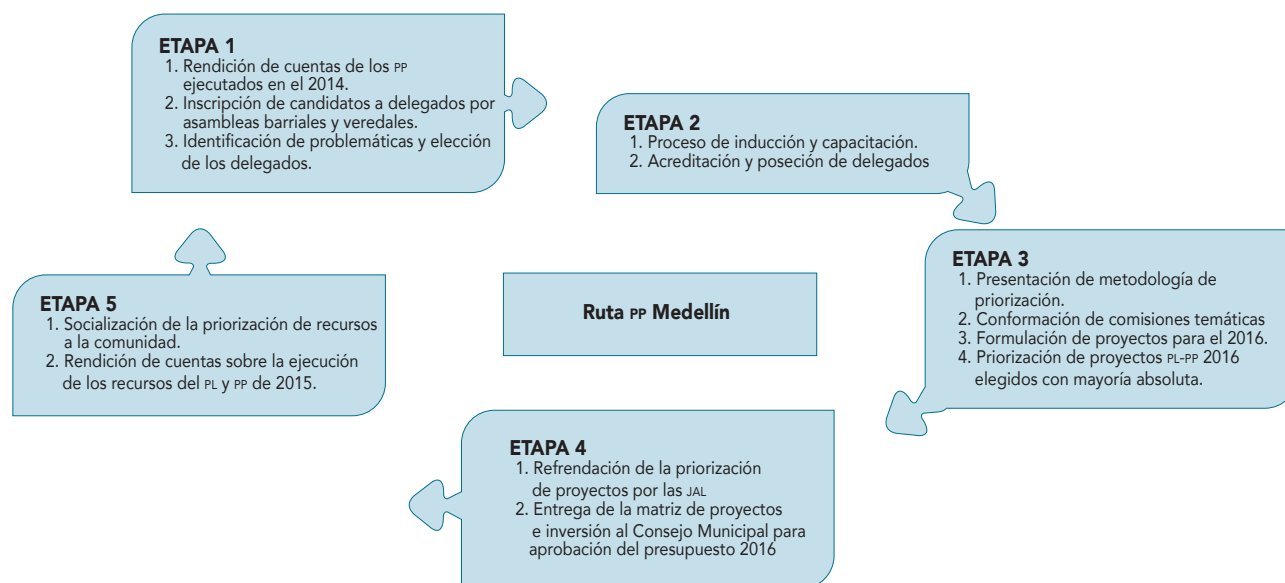
4 Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área (Dane, s.f.).

Tabla 1. Talleres sobre presupuesto participativo y rendición de cuentas 2004-2014 en Colombia

Región geográfica	Entidades territoriales	Total
Andina	San Gil, Charalá, San José de Cúcuta, Cajamarca, Líbano, Icononzo, Casabianca, Armero / Guayabal, Lérída, Herveo, El Guamo, Dosquebradas, Palestina, Villamaría, Salamina, Caramanta, Jericó, Córdoba, Filandia, San Juan Girón, Maceo, Támesis, Ambalema, Pamplona, Turbo, Floridablanca, Bello; y los departamentos de Norte de Santander, Caldas y Tolima.	30
Caribe	Villanueva, Distracción, Fonseca, Uribe, María La Baja, Magangué, Astrea, Valledupar, Valencia, Ayapel, Sincé, San Benito Abad, Sincelejo, Toluviéjo, Corozal, Ciénaga, Aracataca, Soledad, El Carmen de Bolívar y los departamentos de Sucre, Atlántico y La Guajira.	22
Pacífica	La Victoria, La Cumbre, Patía, Tumaco, Nuquí, Sandoná, Popayán, Pasto, Cartago, Tumaco, Buenaventura D. E. y los departamentos del Valle del Cauca, Chocó y Cauca.	14
Amazonía	Florencia, Leticia, Puerto Nariño y los departamentos del Amazonas y Putumayo.	5
Insular	Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	2
Orinoquia	Departamento de Guainía.	1
Total		74

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015).

Gráfica 1. Ciclo de presupuesto participativo de Medellín



Fuente: Ministerio del Interior (2016).

consultivos y corregimentales como espacios de deliberación y concertación, a las asambleas de habitantes de barrios y veredas, al comité municipal del PP y establece las generalidades del proceso. Así mismo, tiene un ciclo de PP bien definido.

El principal inconveniente del PP en Medellín es:

La injerencia de grupos armados ilegales en los últimos meses, quienes valiéndose de diversas estrategias terminan apropiándose de una parte de los recursos que llegan a las comunidades a través del PP. La alcaldía tiene el menester de identificar cuáles comunas son críticas en este aspecto para implementar allí otras lógicas, transparentes y eficaces, en la asignación de recursos, y al mismo tiempo se debe mantener y fortalecer el proceso de PP en las comunas y corregimientos donde no exista este inconveniente. Se debe abrir un debate constructivo con las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad, y especialmente con el Comité Municipal de Presupuesto Participativo. (Yhobán Hernández, 2016, p. 1)

Por su parte, Pasto es un municipio de segunda categoría, con 450 815 habitantes⁵, y es pionero en la experiencia de presupuesto participativo en Colom-

bia. Los cabildos se realizan en la ciudad hace veinte años. Al analizar la experiencia de Pasto nos podemos referir básicamente a dos etapas: la primera, comprendida entre 1995 y 2011, y la segunda, de 2012 a la actualidad.

El primer periodo cierra con la evaluación del presupuesto participativo realizada por el Gobierno municipal en conjunto con el Ministerio de Hacienda. El objetivo de tal evaluación fue legitimar el proceso participativo que forma parte del arraigo cultural. Como resultado se obtuvo una nueva metodología de PP que busca dar respuesta oportuna a las necesidades de la comunidad, ser coherente con el plan de desarrollo y ejecutar el presupuesto municipal dentro de la vigencia fiscal.

En el periodo 1995-2011 se puede observar cómo los objetivos siempre han estado direccionados a materializar el principio constitucional de la democracia participativa desde acciones que implican la organización y la formación de ciudadanos en torno al conocimiento de lo público y la gestión participativa del desarrollo. Pese a que la metodología ha contemplado desde el 2004 la importancia de que los cabildos estén conectados con el plan de desarrollo, es evidente que este criterio se desconoció durante el periodo 2008-2011, dado que los ejercicios de priorización no contemplaron su relación con la metas de la administración municipal ni fueron rigurosos en la

⁵ Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área (Dane, s.f.).

etapa de priorización y negociación de proyectos, según lo observado por el equipo evaluador. Si la eficacia está entonces relacionada con el nivel de cumplimiento de los objetivos, podríamos decir que el proceso ha sido eficaz en tanto se avanza en la instalación y cualificación de procesos de formación y acción ciudadana en los que se promueve el reconocimiento de instrumentos y de mecanismos de participación a través de ejercicios de lectura de entorno territorial y de deliberación ciudadana respecto a los temas relevantes del desarrollo local. (MHCP, 2013, pp. 17-18)

En el periodo 2001-2011 se concertaron 1 032 proyectos, de los cuales se ejecutaron 804, es decir, un 61,7%. Infraestructura, acueducto, alcantarillado y aseo son los sectores que más han desarrollado proyectos. Vale mencionar que en el año 2009 se priorizaron 739 proyectos de los cuales solo se ejecutaron 241, es decir 32,6%. Esto significa una dificultad en el proceso, en tanto que genera desmotivación y desconfianza de los participantes; aquí hay que mencionar que muchos de esos proyectos priorizados no son viables técnicamente y para el desarrollo de otros la administración tiene limitaciones financieras. Para el año 2012 “existían 498 proyectos pendientes, el gobierno de Harold Guerrero López realizó un ejercicio de depuración de proyectos. Este ejer-

cicio identificó 122 proyectos inviables, se hizo pre-inversión de 129 y se consideraron como viables priorizados 247”. (MHCP, 2013, pp. 20-21)

En este sentido, el Gobierno del periodo 2012-2015 se centró en ejecutar proyectos pendientes, en recuperar la legitimidad del proceso —opacada por el incumplimiento— y en articular el proceso de presupuesto participativo a la planeación del desarrollo mediante una nueva metodología. En la construcción de esta última participaron más de 2000 dirigentes comunitarios de las comunas y de 17 corregimientos.

Pasto nos deja ver en su experiencia una percepción de los participantes de incremento de la capacidad de gestión. En el proceso se abrió un espacio para la gestión y solución de problemáticas locales que antes no existía, “así mismo, el PP ha permitido ser más solidario y trabajar en equipo con relación a las necesidades de otros barrios y mayor participación de la mujer en la toma de decisiones” (MHCP, 2015, pp. 26-29).

El proceso tiene veinte años de experiencia en apropiación comunitaria, coordinación intrainstitucional para ejecutar los proyectos y una activa participación de la comunidad, que pasó de 2 121 personas en el 2015 a 6 379 en el 2016 en la etapa de deliberación y de 400 a 2 021 en la etapa de decisión.

Tabla 2. Planeación y presupuesto participativo 2016 en Pasto, Nariño

Etapa de formación		Fechas
Talleres de planeación local y presupuesto participativo.		Febrero-mayo.
Etapa de deliberación		Fechas
Asambleas previas para explicar la metodología, y entrega de cartilla con proyectos concertables 2016 a la comunidad.		Del 16 al 30 de mayo.
Asambleas consultivas por comuna y corregimiento. Comunidad, JAC, JAL, Asojac y poblacional sectorial postulan proyectos.		Del 1 al 20 de junio.
Entrega de acta de asambleas consultivas, soportes de cumplimiento de criterios y listado de asistencia.		Hasta el 30 de junio.
La Secretaría de Desarrollo Comunitario remite los proyectos a las dependencias ejecutoras.		6 de julio.
Las dependencias ejecutoras revisan el cumplimiento de criterios de cada proyecto.		Del 7 al 13 de julio.
La mesa técnica preselecciona dos paquetes de inversión.		Del 14 al 17 de julio.
Etapa de decisión		Fechas
Jornada de votación en cada comuna y corregimiento. Paquete A y B.		25 y 26 de julio.
Aprobación del POAI 2016 en el Consejo de Gobierno.		Septiembre.
Presentación ante el Concejo municipal del POAI 2016		Octubre.
Entrega de los proyectos concertados por la comunidad en el presupuesto participativo 2016 por parte del señor alcalde Harold Guerrero López al alcalde electo del periodo 2016-2019.		Noviembre.
Etapa de evaluación		Fechas
Evaluación del proceso.		Noviembre-diciembre.
Rendición de cuentas.		Diciembre.

Fuente: Documento *Proyectos concertables presupuesto participativo 2016* (Alcaldía de Pasto, 2016).

Vale mencionar que Pasto contaba con experiencias previas de participación y organizaciones comunitarias fuertes al iniciar el proceso de PP, lo que ha permitido su consolidación.

El PP en Pasto es un modelo eficiente y sostenible certificado por ISO 9001. Actualmente la ciudad trabaja en corregir aspectos como el bajo seguimiento a los proyectos por comités veedores, la articulación del PP con metas y programas de procesos planificadores, e incrementar el conocimiento de la ciudadanía en aspectos técnicos y legales del proceso planificador.

En el caso de Marsella, Risaralda —municipio de sexta categoría con 23 299 habitantes⁶— la experiencia comenzó en el 2003 con reuniones en las que participaba la comunidad de manera voluntaria y la administración le rendía cuentas. Ello propiciaba una discusión colectiva entre la ciudadanía sobre sus demandas para incentivar la solidaridad frente a las necesidades más sentidas.

El alcalde de ese entonces, Alberto Rivera Cifuentes, encontró en el presupuesto participativo la alternativa para dar sostenibilidad a las tareas de saneamiento de las finanzas del municipio, emprendidas desde el año anterior y asumidas como un compromiso de todos los actores de la vida

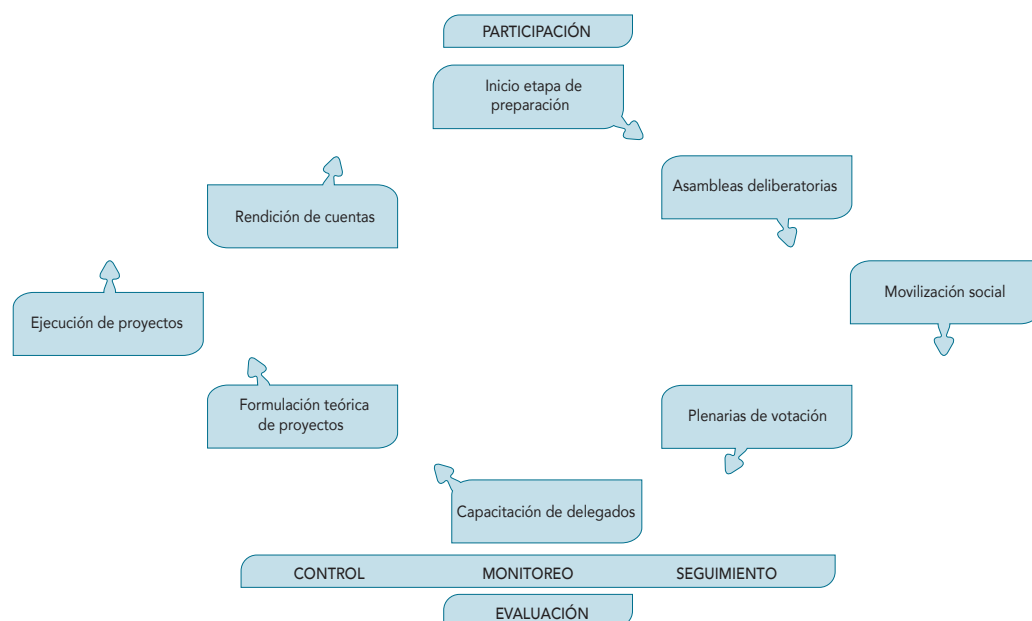
local, de la administración, los políticos y la comunidad. Esta alternativa se enmarca en la iniciativa de la Gobernación de Risaralda en el presupuesto participativo como estrategia para fortalecer la gobernabilidad y la transparencia en el departamento. (Sánchez, 2003, p. 1)

La Gobernación de Risaralda ha promovido el ejercicio del PP en el departamento desde el 2002. Marsella desde ese entonces cofinancia el 40% de los proyectos de PP y el departamento aporta el porcentaje restante. En este municipio ha seguido el ciclo de PP propuesto por la Gobernación durante más de una década.

Actualmente, el PP es una práctica que hace parte de la gestión local en proyectos del sector de la cultura y el deporte. El municipio ha avanzado en el fortalecimiento de la participación ciudadana. El actual secretario de planeación, Elincer Herrera Flórez, resalta el interés del Gobierno por mejorar el proceso de PP, especialmente con la identificación de las necesidades más importantes y de la ampliación del PP a otros sectores como educación, salud y vivienda para contribuir al incremento de los índices de calidad de vida de la población. El secretario señala que, “cuando la población ve que se están desarrollando las obras participa más, no obstante, hay personas escépticas con las cuales hay que trabajar más y hacer más publicidad” (E. Herrera, Comunicación Personal, 16 de marzo de 2016).

6 Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005 (DANE, s.f).

Gráfica 2. Ciclo de presupuesto participativo en Risaralda



Fuente: Cartilla sobre presupuesto participativo, Gobernación de Risaralda (2015)

Marsella empezará a ser líder en el fortalecimiento del PP con el nuevo Gobierno local. Ganó el premio departamental de 2017 y obtuvo una mayor cantidad de recursos para el desarrollo del PP. De esta manera, la rendición de cuentas y la participación de todos los sectores del municipio con el aporte de ideas y críticas hacen parte de la construcción de una nueva cultura política.

En la experiencia de Marsella se puede observar que pese a las limitaciones financieras propias de los municipios de sexta categoría en Colombia, el PP se adapta a ellas. El factor fundamental en los municipios más pequeños es el apoyo en la promoción y financiación del proceso de los ámbitos departamental y nacional.

De las experiencias analizadas en el ámbito nacional se destacan algunos obstáculos que pueden frenar la implementación de PP:

- Gran parte de los municipios de Colombia no tienen experiencias previas de participación.
- No hay continuidad en los procesos de PP con el cambio de gobernantes.
- En algunos casos, las demandas de la población no tienen posibilidad de ser solucionadas en el ámbito municipal.
- El incumplimiento o las demoras en la ejecución de proyectos del PP pueden desincentivar la participación de la ciudadanía.
- Existe resistencia de la administración municipal y del Concejo a compartir el poder.
- La ciudadanía entra al proceso en una situación desigual en términos de conocimientos
- La ausencia de un eje estratégico dedicado a la participación ciudadana en los planes de desarrollo municipales que garantice recursos para la ejecución del proceso.
- La desarticulación entre la planeación y el presupuesto.
- La autonomía de las entidades territoriales es limitada. Existe inflexibilidad en gran parte de la destinación de los recursos, esto aplica especialmente para los municipios de sexta categoría.

Veamos brevemente este último aspecto. Respecto a la autonomía de las entidades territoriales, los planes

de desarrollo de la mayoría de municipios de sexta categoría dependen del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que hace inflexible el presupuesto al ser rentas en gran medida con destinación específica. Con lo anterior, se puede decir que asegurar recursos crecientes mediante el SGP no es garantía de progreso y bienestar para las regiones, así que es necesario mejorar la calidad del gasto público para fortalecer la sostenibilidad fiscal territorial. Para ello se expidió el Decreto 028 de 2008, que busca “corregir fallos de monitoreo, vigilancia y control sobre el uso de los recursos, en gran parte fruto de una carencia de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana” (MHCP, 2015, p. 48).

Si bien es cierto que un alto porcentaje de los presupuestos municipales en Colombia presentan ingresos con destinación específica, también lo es que para implementar el PP no se requiere destinar todo el presupuesto. La voluntad política y la movilización de la sociedad civil son suficientes para destinar recursos de libre inversión a la definición de prioridades de la sociedad y la socialización de la utilización de todos los recursos.

El reto en este sentido está en aumentar el esfuerzo fiscal en la generación de impuestos y recursos propios, la autonomía para incrementar la recaudación, y la capacidad de gestión. Recordemos que uno de los principales riesgos de la descentralización fiscal es el uso ineficiente de los recursos públicos.

Este riesgo aumenta con las destinaciones específicas de los ingresos territoriales y tiende a reducirse cuando aumenta la incidencia de las rentas de recaudo propio de libre destinación en la financiación del gasto. Fortalecer los ingresos de recaudo propio facilita articular la demanda y la oferta de bienes públicos locales en un entorno que estimula la participación ciudadana, todo lo cual redundará en mayor eficiencia y a su vez en mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y orientación presupuestal hacia resultados. (MHCP, 2015, p. 91)

La crisis de los noventa quedó atrás, la mayoría de entidades territoriales conforman una Colombia descentralizada que ha alcanzado cierto grado de madurez y responsabilidad fiscal. El déficit, la deuda pública, el cumplimiento en pagos y la acumulación de pasivos del ámbito subnacional hoy son más estables debido a que se aplicaron las leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 358 de 1997, 715 de 2001, 559 de 1999, entre otras. En este escenario se necesita “preservar las leyes de responsabilidad fiscal y

expandir sosteniblemente la inversión pública requerida para fomentar el bienestar social y la competitividad económica regional y local” (MHCP, 2015, p. 11).

Tras haber revisado los principales aspectos de la implementación de PP en Colombia, se observa que es viable efectuarlo en el ciclo presupuestal del país. Además, los inconvenientes que se presenten podrían ser corregidos si existe voluntad política y apoyo de la sociedad civil. Es necesario avanzar en la consolidación de experiencias de participación y construcción de las mismas en donde aún no hacen parte de la cultura, pues esto fortalecerá la democracia.

Para proseguir con el tema, podemos ver, a grandes rasgos, las experiencias en Brasil. El PP es implementado en Porto Alegre (POA) desde hace 26 años:

Lo que se puede percibir en ese periodo es un profundo avance de la democracia directa en esta ciudad, el involucramiento de un número significativo de la población en las decisiones públicas de desarrollo de la capital gaucha. Se rompió la visión patrimonialista, que aún hoy en día acompaña algunos gestores públicos del mundo, donde la decisión de la utilización del dinero público se confunde con intereses particulares de algunos. (Silveira Campos y Silveira, 2015, p. 13)

Hay tres hechos que alimentan la creación del PP en Porto Alegre desde 1989. Primero, el movimiento comunitario existente en la ciudad; segundo, el proceso de descentralización y de reformas tributarias propiciado por la Constitución de 1988, que les devolvió la autonomía financiera y política a los municipios para elaborar su propia ley orgánica, aumentar la recaudación y administrar sus ingresos; y, tercero, la disposición del partido de los trabajadores (PT) para democratizar la distribución de los recursos presupuestales. El movimiento comunitario es la más antigua de estas vertientes:

En 1989, al tomar posesión Olivio Dutra como alcalde, la ciudad presentaba déficit y enfrentaba serios problemas, como vías en pésimas condiciones, falta de iluminación pública, falta de alcantarillado, entre otras. El escenario exigía respuestas urgentes. Inmovilizada por la falta recursos, la administración rinde cuentas a la población para explicar porque no alcanzó el dinero para obras. Así mismo, se establece el diálogo con los consejos populares para atender las necesidades más urgentes; la Secretaría de Planeación creó el programa sos Porto Alegre, cerca de 70 entidades comunitarias apoyaron la iniciativa. El

contacto con la comunidad por medio del sos POA sirvió para que el frente popular percibiese la falta de sintonía entre lo que el Gobierno consideraba prioritario para la comunidad y lo que ella tenía como prioridad. Desde ese entonces se da el primer ciclo de pp y el ciudadano tiene una relación especial con el Gobierno. (Silveira Campos y Silveira, 2015, p. 29).

El proceso en POA no fue un éxito de la noche a la mañana, hubo resistencias del Legislativo a la implementación de la democracia directa, puesto que no quería compartir el poder de decidir. También hubo frustración en el movimiento comunitario porque los proyectos realizados que hicieron parte del primer ciclo de PP fueron muy pocos, principalmente por la inexperiencia en el tema y porque se establecieron objetivos por encima de la capacidad financiera y operacional del Gobierno local. Posteriormente se promulgó la ley orgánica de presupuesto, donde se asegura el compromiso fundamental de la administración con la participación popular en las decisiones. Para fortalecer el proceso, el Gobierno planteó nuevas estrategias para la participación, entre ellas la creación del foro de participación popular.

El PP comenzó con una “visión de vecindario (territorial) en el ámbito municipal y sus primeras reivindicaciones fueron necesidades muy ligadas al barrio, con una participación ciudadana relativamente baja” (ESAP, 2005, p. 23). Según la Secretaría de Planeación de POA, en 1989 participaron 720 personas y para el 2015 se contaba con 20657. Este proceso de participación de la comunidad implicó una transformación de la cultura administrativa, un proceso sistemático y de mucho trabajo. Es de anotar que las exigencias se han venido ajustando a la capacidad real de ejecución.

Hoy el PP en POA es un proceso de participación popular efectivo y serio y no es meramente consultivo. Las decisiones que son tomadas por la población y el Gobierno son documentadas y publicadas para conocimiento de toda la sociedad. Las relaciones políticas tradicionales y clientelistas cedieron espacio en todos los niveles gracias a esta forma de gestión pública que contribuye a apaciguar las desigualdades sociales y a legitimar las acciones de Gobierno.

En este punto es preciso mencionar que el PP contribuye a la equidad por ser un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, ya que todo ciudadano tiene asegurada su participación en él. El concurso colectivo de comunidades locales en la programación del gasto de inversión permite alcanzar una ciudadanía más integral y atender las expectativas

sociales de mayor bienestar y equidad. El gerente de PP de POA afirma:

Con el PP los recursos municipales son distribuidos con más equidad, hay igualdad en la oportunidad de participar; eso sí, depende de la organización de la comunidad lograr las cosas. El que se organiza más, logra más; no es el Gobierno el que determina la utilización del dinero, es la comunidad organizada. (M. Alfonso, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

En este sentido, el secretario municipal de POA comenta en entrevista personal que los barrios más necesitados son los que eligen los proyectos a desarrollar, lo que contribuye a corregir la desigualdad:

Las poblaciones de las zonas periféricas de la ciudad son las que eligen, son esas zonas las que deciden la destinación de los recursos, no son ni el alcalde ni los secretarios ni los concejales. El Gobierno participa en el proceso, pero quienes toman las decisiones sobre el destino de los recursos del presupuesto, especialmente en los recursos de inversión, son las zonas periféricas más pobres de la ciudad. La pasión y el amor que hacen importante el PP son los que canalizan los recursos para la población más pobre de la sociedad. Normalmente esta población es olvidada, es puesta en evidencia en la época de las elecciones para pedir el voto y después hay una tendencia a que pase a segundo plano, esa es la lógica de la cultura política tradicional. El presupuesto participativo trata de invertir esa lógica, intenta colocar al ciudadano en primer plano como protagonista de las decisiones políticas que interfieren en el uso de los recursos públicos. (C. Bussato, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

Hay un aspecto que llama la atención de la democracia participativa y es el cambio que esta le impone a la cultura política tradicional. El proceso democrático establecido debe ceder al diálogo y a la negociación para no contaminar políticamente el proceso participativo. Es muy interesante ver cómo se desdibuja la jerarquía entre la administración y la ciudadanía en los espacios democráticos participativos y se establece una relación de iguales:

El empoderamiento a la gente le permite discutir de igual a igual con el alcalde, con los secretarios, con los concejales, con los técnicos. Ese empoderamiento cambia totalmente la relación de jerarquía. Lo que es una relación de jerarquía fuerte se transforma en una

mucho más igualitaria y horizontal, eso me parece un cambio central en la cultura política.

El segundo elemento que me parece importante es que en la medida en que la gente tiene que definir sus demandas debe examinar el territorio, las necesidades y hacer su evaluación de lo que va a demandar. La gente empieza a conocer más profundamente la realidad en donde actúa. No es apenas dar un voto, no es apenas escoger un candidato, es mucho más que eso, conocer el territorio donde vive, diagnosticar las deficiencias que tiene y encaminar democráticamente de una manera colaborativa con sus vecinos las principales reivindicaciones.

Esto es una escuela, escuela de concientización, escuela de mejor conocimiento de la realidad, es una escuela de cómo se relacionan con las autoridades, es una escuela que yo llamo de ciudadanía. Entonces, yo veo en el PP una escuela de capacitación en ciudadanía. Eso no lo logra la cultura política, al contrario, la cultura política tradicional quiere que la gente conozca menos las cosas porque es más fácil controlar el proceso. Aquí no, aquí se inició una dinámica cada vez mayor de capacitación con la gente para saber lo que quiere, sus planes, su estrategia para hacer posible que los planes se tornen realidad. (C. Bussato, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

Porto Alegre es una referencia mundial en democracia participativa. En esta ciudad el pp se ha venido renovando, su más reciente innovación fue la inclusión del Plan de Inversiones y Servicios (PI) en la Ley de Presupuesto Anual sometida al concejo municipal. Todas las demandas que están en el pi tienen recurso presupuestal garantizado para su ejecución. Según la secretaria de Planeación:

Hoy en el plan están todas las demandas, la población consigue ver lo que está acordado por ella. Hay más control y transparencia. La ley está en el portal de transparencia, al que cualquier ciudadano puede entrar a ver y analizar, además tenemos un programa de informática que acompaña y hace todo el seguimiento a las demandas del presupuesto participativo. Las personas tienen información de cómo está avanzando la ejecución de sus demandas. (I. Matte, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

Esta novedad se dio en el año 2013 con la iniciativa del alcalde de ese entonces, José Fortunati, quien lanzó la consulta electrónica de prioridades para el presupuesto participativo por Internet para ampliar y mejorar su proceso. Así mismo, se debe destacar que en ese año hubo trasmisión en vivo de las asambleas

y se enviaron mensajes por celular para estimular la presencia de la población en las mismas. Porto Alegre se adapta, fortalece y mejora su modelo de gestión democrática con estas últimas innovaciones y con un conjunto de herramientas como Observa POA⁷, Capacita POA⁸, Fala Porto Alegre-156⁹, Aplicativo Colab¹⁰, Data POA¹¹ y Gobernanza Solidaria¹².

7 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participação y colaboração em Porto Alegre”. Observa POA es un espacio de la ciudad para la ciudad y fue construido en asociación con los actores sociales, quienes agregan conocimiento, investigaciones y productos. Dispone de una amplia base de información georreferenciada sobre Porto Alegre y contribuye a la calidad de la participación ciudadana en la gestión de la ciudad. El georreferenciamiento de la información por regiones y barrios tiene un papel pedagógico y político fundamental. Se trata de reforzar la identidad local para promover el sentido de comunidad en las personas y en las familias. Para conocer más de Observa POA ingrese a www.observepoa.com (Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

8 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participação y colaboração em Porto Alegre”. Capacita POA es un módulo permanente del Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planeación y Gestión Local Participativa (Sistema PGLP). Este está integrado al ciclo de presupuesto participativo. Las capacitaciones tienen en el equipo de facilitadores a los propios consejeros y delegados del PP. Para más información ingrese a www.facebook.com/capacitapoasmgl (Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

9 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participação y colaboração em Porto Alegre”. Fala Porto Alegre-156 es un servicio de atención telefónica para las demandas de la población, disponible todos los días de la semana las 24 horas. Actualmente son atendidas cien llamadas de manera simultánea y hay capacidad para otras cien en espera (Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

10 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participación y colaboración en Porto Alegre”. Aplicativo Colab es una red social para la ciudadanía, les permite a los usuarios actuar como inspectores, proponiendo ideas y sugiriendo proyectos, además de que pueden evaluar los servicios públicos. El usuario es capaz de fiscalizar, proponer y evaluar diversos puntos de la ciudad, estado o país a través de www.colab.re o en aplicativos móviles. La asociación con POA es viable a través del sistema 156-Fala Porto Alegre. Los funcionarios del 156 son los que atienden el aplicativo y pasan los datos para las secretarías responsables de las demandas (Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

11 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participação y colaboração em Porto Alegre”. Datapoa es el portal de datos abierto a poa que tiene como objetivo invitar a la comunidad a participar en el desarrollo de soluciones inteligentes para la ciudad. Cuenta con datos específicos y de alto grado de detalle sobre las áreas de movilidad, salud, educación, turismo, limpieza urbana y presupuesto participativo. El portal permite crear y construir plataformas web, aplicativos y software que ayudarán a la ciudad y a sus habitantes como un todo, lo cual crea lazos de colaboración entre el Gobierno municipal, empresas y ciudadanos. Para tener más información ingrese a Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

12 Documento de la alcaldía de Porto Alegre “Democracia, participação y colaboração em Porto Alegre”. La gobernanza solidaria local (GSL) es un importante instrumento para la garantía del éxito del nuevo modelo de

Vale anotar la importancia de estos mecanismos de comunicación e información para garantizar el éxito del PP y la transparencia de la gestión pública local. Para la secretaria de Planeación de POA,

Cuanta más transparencia tienes, mejor, porque nosotros somos funcionarios públicos, nuestro deber aquí es trabajar para que la población tenga toda la información. A mí la transparencia no me incomoda en lo absoluto, por el contrario, hacemos todo por brindar la mejor información a la sociedad. (I. Matte, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

En este sentido, “en el PP hay un proceso extremadamente transparente, no hay ningún caso de corrupción en las obras y demandas de PP, porque las comunidades están controlando la ejecución de cada obra” (C.Bussato, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016).

Es importante mencionar que la implementación de PP en Brasil responde a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual señala que la transparencia se asegura al incentivar la participación popular y la práctica de audiencias públicas durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, las directrices presupuestarias y los reglamentos.

Ahora bien, el PP en Porto Alegre ha sido un proceso dinámico que se adapta constantemente a las necesidades locales y siempre busca facilitar el proceso y el debate entre el Gobierno y la población. Así, por ejemplo, el reglamento interno donde están contenidos los criterios generales, técnicos y regionales es discutido todos los años cuando surgen propuestas que pretenden mejorar el proceso.

También se ha mejorado el proceso de participación con el desarrollo de un sistema de capacitación llamado “La Red 9”, en donde nueve ciudades de América Latina y Europa —entre ellas Porto Alegre y Belo Horizonte— promueven el intercambio de experiencias y hacen cursos piloto.

gestión de la alcaldía, tiene la tarea de estimular las redes y las relaciones entre las personas. La GSL fue creada para sumarse al presupuesto participativo y estimular el protagonismo del ciudadano con una amplia relación de colaboración y de corresponsabilidad entre el poder público y la sociedad. En cuanto el presupuesto participativo, es responsable directa del destino de los recursos públicos. La GSL pretende involucrar a todos los actores en la búsqueda del bien común de las comunidades (Prefeitura de Porto Alegre, 2015b).

Una mejor administración pública no solo se debe a un aspecto, el PP es parte de un conjunto de situaciones que pueden ayudar a mejorar la administración. Pienso que la administración pública también debe ser dueña de casa, mejorar sus condiciones internas, trabajar por la mejoría de sus procesos y en la eficiencia del gasto. Se debe brindar información, tener transparencia, hacer que la sociedad participe con nosotros, no solo participar para demandar, es gobernar juntos.

Nosotros venimos de una lógica anterior en la que se piensa que planear la ciudad es un deber y un derecho solo de los grandes pensadores de la organización pública, pero no es así, nosotros hacemos parte de una ciudad donde la sociedad se beneficia de ella, nosotros debemos saber oír la sociedad para poder planear y construir ciudad. Yo soy adepta también de la cuestión democrática, de la gestión participativa como uno de los aspectos para mejorar la gestión y hacerla más eficiente y transparente. (I. Matte, Comunicación Personal, 15 de enero de 2016)

Se debe resaltar que como Porto Alegre no hay otro lugar en el mundo que tenga tan enraizada la práctica del PP en la vida de las comunidades y en la gestión de gobierno. El objetivo de las partes involucradas es fortalecer el proceso. Actualmente se presentan al Gobierno de la ciudad algunas situaciones que son susceptibles de mejorar, tal es el caso del cambio de la visión micro por una macro, es decir, que la comunidad consiga entender la ciudad como un todo.

Así mismo, no es fácil hacer entender a la población que el presupuesto es finito. Este es un aspecto en el que ha venido trabajando el Gobierno de la ciudad. La secretaria de planeación menciona que la clase baja es la que más participa y que no se tiene representatividad de otros sectores, específicamente la clase media. El ideal del proceso es contar con la participación de todos los niveles de la sociedad, especialmente en las temáticas donde se busca analizar la ciudad como un todo.

Indudablemente, movilizar las áreas que el Gobierno, desde su visión global de ciudad, considera las más necesitadas no es una tarea fácil, y mucho menos lo es crear conciencia ciudadana de solidaridad y colaboración con el otro. El ser humano tiende a ser egoísta y en el PP muchas veces se hacen evidentes los intereses particulares de algunos grupos.

Al tener la oportunidad de conocer de frente el proceso de PP narrado por sus actores principales, quienes

expusieron sus objetivos, los aspectos de mejoras, los resultados, los problemas y sus opiniones sobre elementos esenciales para tener éxito en su implementación, es evidente que el Gobierno de POA trabaja fuertemente para construir una conciencia de pertenencia hacia lo público y para crear mecanismos que contribuyan a generar una visión global de ciudad, vista como un todo, basada en el conocimiento del territorio y de los problemas que le aquejan. También buscan dejar de lado el egoísmo, es decir, han dirigido esfuerzos para hacer que la experiencia de participación se combine con una cultura de colaboración y solidaridad.

Hay unas comunidades más necesitadas que otras. Precisamente en este punto está la solidaridad, en que las comunidades no quieran todo para sí, sino que tengan presentes a las que tienen poca organización, son muy necesitadas y las apoyen. Eso es ser solidario, trabajar en un marco de colaboración para mejorar el bienestar general, es tener compromiso social.

Sumado a lo anterior, la experiencia de POA nos muestra que la implementación de PP ha tenido resultados positivos en cuanto a la ejecución de las demandas de la sociedad. El modelo ha ganado confianza en la medida en que el Gobierno cumple con la mayoría de los proyectos propuestos y porque actualmente es más seguro que se realice lo pactado en el PP, puesto que está en la ley de presupuesto, o sea, es impositivo.

Es de anotar que hoy en día incluso se lleva a cabo el pasivo de demandas anteriores, lo cual ha hecho que se incremente el número de participantes en el proceso de PP. Según Matte (2016), “ha mejorado la calidad de vida de los habitantes, se hicieron avances significativos en el área habitacional, educación infantil, saneamiento básico, pavimentación de calles, obras locales, e incluso algunas obras con impacto en la ciudad como un todo”.

Los resultados de la experiencia de Porto Alegre ubican al PP como un instrumento de la gestión local reconocido por la ONU como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo. Según el actual alcalde José Fortunati, el PP se convirtió “en un instrumento que es imprescindible para la administración municipal. Hoy servimos de ejemplo para el mundo, y somos el único en el que los consejeros discuten, deliberan y modifican las leyes presupuestales del municipio” (Prefeitura Porto Alegre, 2015a, p. 5).

Tras analizar la experiencia en Porto Alegre, veamos ahora de manera breve el caso de Belo Horizonte. En esta ciudad se entrevistó a los secretarios de planeación, presupuesto y gestión compartida. Allí

la democracia participativa tiene origen en la década de 1980, principalmente con los movimientos de lucha por la vivienda. Según la Secretaría de Planeación, en sus 22 años de existencia, el PP en Belo Horizonte cuenta con 1 499 proyectos aprobados y 1 167 concluidos y entregados a la población.

La metodología adoptada en el presupuesto participativo de Belo Horizonte está articulada con los instrumentos de planeación territorial que resultan de un conjunto de políticas públicas municipales, urbanas y sociales y que tiene entre sus directrices básicas la participación política (poder de decisión de los ciudadanos), política sectorial (priorizar políticas de interés social) y territorial (priorizar los barrios más carentes de infraestructura).

El PP se realiza en etapas bien definidas, con discusiones y deliberaciones sobre los recursos financieros

destinados a la ejecución de proyectos prioritarios aprobados por la población. Todo ciudadano de Belo Horizonte con más de 16 años es apto para participar. Todas las etapas del proceso de PP son obligatorias, y no cumplir alguna implica la pérdida del 25% de los recursos de la regional.

La rendición de cuentas como parte de la cultura de la ciudad y la existencia de los Comforça Regional y Municipal son dos aspectos de gran relevancia que ayudan a que el proceso de PP sea exitoso:

La participación de la comunidad en el acompañamiento de la gestión pública es fundamental para la aprobación de la ejecución de políticas públicas y para la modernización de la participación. En el PP la participación popular es fundamental en todo el proceso: en la selección de los proyectos prioritarios, en la movilización

Tabla 3. Flujo del presupuesto participativo en Belo Horizonte, Brasil

Apertura municipal	
Reunión de apertura del PP en la ciudad	
Primera ronda	
Aperturas regionales	Informa cuál es el recurso financiero disponible. Expone la metodología y directrices generales. Distribuye los formularios (un por barrio o villa).
Reuniones de barrios	Se realizan reuniones en las comunidades para definir las demandas prioritarias y para diligenciar los formularios de solicitud.
Selección	Técnicos de la alcaldía hacen una preselección de solicitudes de demandas para verificar si encajan con las directrices técnicas.
Cambio de formulario	Cuando se presenta algún impedimento legal o técnico, la comunidad puede diligenciar nuevamente el formulario y sustituir la demanda por otra.
Opinión técnica	Los formularios son llevados a las secretarías u órganos gestores y ejecutores para la emisión de las opiniones.
Segunda ronda	
Reuniones de los territorios de gestión compartida	Son realizadas asambleas por territorios de gestión compartida en las que se preseleccionan 25 solicitudes de cada regional. En esta etapa son escogidos los delegados que participarán en la caravana de prioridades y en el foro regional de prioridades presupuestales.
Visitas técnicas	Las 25 prioridades seleccionadas son visitadas y se elabora un estimativo del costo.
Caravana de prioridades	
Todos los delegados visitan los 25 proyectos preseleccionados en la regional.	
Se discuten los proyectos y se aprueban 14 por regional que harán parte del Plan de Proyectos del Presupuesto Participativo y se elige la Comisión de Acompañamiento y Fiscalización de Ejecución del Presupuesto Participativo (Comforça Regional).	
Foro municipal de prioridades presupuestales	
La comunidad entrega al alcalde el plan de proyectos del presupuesto participativo	
Elección de Comforça Municipal	
Elección de la Comisión de Acompañamiento y Fiscalización de Ejecución del Presupuesto Participativo (Comforça Municipal).	
La Comforça regional monitorea la ejecución de los proyectos. Todos los proyectos son presentados y aprobados por la comunidad y la Comforça.	

Fuente: Prefeitura de Belo Horizonte (2015c), versión en español propia.

social y en el acompañamiento y la fiscalización de la ejecución de los proyectos. Los miembros de la Comforça Regional y Municipal, muchos de ellos participantes desde la primera edición del PP en 1993, merecen reverencia de la ciudad, puesto que además de participar activamente en la definición de las prioridades de sus territorios y de la ciudad, también acompañan de cerca el cronograma y la calidad de los proyectos. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015a, p. 9)

El acompañamiento de los Comforça en el proceso del PP contribuye con el aumento de “la eficacia del poder público en la gestión de recursos en cada una de las nueve regionales. Se suman en este acompañamiento más de 700 líderes” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015b, p. 2). Para reconocer la importancia de esta instancia de participación y fiscalización, la Alcaldía de Belo Horizonte publicó el Decreto 15.662 de 26 de agosto de 2014, que consolida formalmente el establecimiento y el funcionamiento de estas comisiones.

Ahora bien, la ciudad cuenta con diversas formas de participación ciudadana que han sido fortalecidas a lo largo de los años, como los consejos de políticas públicas, los foros de participación, las conferencias y el presupuesto participativo regional y digital. La innovación más reciente es el Presupuesto Participativo del Niño y Adolescente (Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente, OPCA), que transforma las escuelas y prepara a los ciudadanos para el ejercicio de la democracia participativa. Este último fue creado en el año 2014 para ampliar la participación ciudadana, fue inspirado en el ya consolidado presupuesto participativo regional que se lleva a cabo en Belo Horizonte desde 1993 y les da la posibilidad a los niños y adolescentes de definir colectivamente las acciones que son significativas para toda la escuela:

El aula de clase, el patio, la cuadra y el Internet escolar fueron transformados en espacios de argumentación y deliberación. En la primera edición participaron 16 escuelas y aproximadamente 10000 estudiantes. El éxito de la experiencia se debe a la colaboración de profesores, directores, estudiantes, desde la elaboración de la propuesta hasta la ejecución del proyecto. Juegos, excursiones, implementos deportivos, mejora en los espacios colectivos y apoyo didáctico fueron algunas de las elecciones realizadas por los estudiantes por medio del sitio de votación. Las propuestas más votadas reflejaron el universo escolar y demostraron la autonomía de los estudiantes en la elección de las demandas. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2014b, p. 6)

Esta experiencia en Belo Horizonte ha sido un éxito, no hay duda de que ha contribuido a la formación de personas dispuestas a involucrarse en los temas colectivos de la ciudad. La Secretaría de Gestión Compartida de la ciudad espera ampliar esta labor a las 173 escuelas de la red municipal que tienen 116 600 estudiantes. El 26 de enero de 2016 los medios de comunicación brasileños anunciaron que el OPCA conquistaba el primer lugar en buenas prácticas de PP en la gestión pública en la categoría de “innovación en democracia participativa” del Noveno Encuentro Nacional de la Red Brasileira de Presupuesto Participativo, que se desarrolló en el marco de las actividades del Foro Social Mundial 2016 en Porto Alegre.

El secretario de Gestión Compartida, Gelson Leite, destacó la importancia del OPCA:

El gran objetivo es formar en los niños y adolescentes una cultura de participación a partir de la promoción de momentos de negociación y toma de decisiones. Esto hace que ellos se reconozcan desde temprana edad como parte importante del desarrollo de la comunidad donde viven. Para realizar este proyecto optamos por seguir los mismos principios de PP regional, programa consolidado como el principal mecanismo de participación social en Belo Horizonte. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2016, en línea)

Estos espacios de participación son una escuela de ciudadanía. No obstante, se debe mencionar que el PP también ha presentado inconvenientes en Belo Horizonte. Los secretarios de presupuesto y de planeación, así como los miembros de la Secretaría de Gestión Compartida concuerdan al afirmar que,

Los problemas se presentan porque el tiempo del ciclo de presupuesto es muy extenso; así mismo, hay problemas técnicos, limitaciones financieras y a partir del 2011 un decrecimiento en la participación ciudadana de PP. Esta disminución en la participación obedece a la falta de ampliación de la divulgación de información y a que muchas obras no se han entregado en los plazos previstos, esto desmotiva la población.

El Gobierno local actualmente se encuentra trabajando en estos inconvenientes, de ahí la innovación con prácticas como el PP en las escuelas y la creación de la Secretaría de Gestión Compartida. Esta secretaría organiza, amplía e integra todas las formas de participación en la gestión.

Para los miembros del gabinete local el presupuesto participativo ha permitido fortalecer la democracia en la ciudad, ha incrementado la eficacia en la utilización de los recursos y la legitimidad de los gobernantes en la medida que cumplen con lo acordado. (Passli, Grego, Leite, Oliveira Cruz y Oliveira, Comunicación Personal, 18 de Enero de 2016)

Al llegar a este punto, es interesante conocer la opinión de los actores de la sociedad civil en relación con el PP. La autora de este documento tuvo la oportunidad de conocer de frente las obras realizadas a través del PP tradicional y digital de Novo Aarão Reis, uno de los sectores más carentes de infraestructura de la ciudad.

En entrevista personal con el presidente Jackson Roberto Pereira y la vicepresidenta María Elci Dos Santos del M.P.M Asocanara (Movimento Popular de Moradia da Associação Comunitária do Conjunto do Novo Aarão Reis e Adjacências) se conoció su compromiso, entrega y pasión con el PP. Según ellos, el éxito de la iniciativa radica en el cumplimiento de los proyectos que son definidos por la comunidad:

Cuando los proyectos llegan a feliz término se da una mayor participación de la comunidad en el siguiente proceso. El tema del presupuesto participativo es muy apasionante; cuando vi que mi barrio era beneficiado por una obra del PP me apasioné por luchar y defender más proyectos, desde ese entonces, el año 2003, he conseguido cinco obras para mi comunidad.

El PP cambió la forma en que nos relacionamos con el Gobierno, ahora nuestro vínculo es más igual. Antes uno tenía que estar detrás de los concejales para conseguir pavimentar una calle, por ejemplo. Sin el presupuesto participativo hoy en día no tendríamos escuela en nuestro barrio ni puesto de salud ni centro de recreación ni pavimentación de las principales calles. Aún nos falta mucho por lograr con el PP. (J. Pereira, Comunicación Personal, 19 de enero de 2016)

Jackson Pereira menciona que el pueblo debe estar en la calle luchando por la solución de sus necesidades, que se debe incrementar la participación para lograrlo, puesto que con el PP se han alcanzado muchos beneficios para su comunidad, "debemos destacar la importancia que tiene para la comunidad el acompañamiento que les brinda la Secretaría de Gestión Compartida, su creación fue un gran acierto" (De los

Santos, Comunicación Personal, 19 de enero de 2016). Estos testimonios nos dejan ver que la legitimidad de la gestión del Gobierno local aumenta en la medida en que se cumple con los proyectos del PP y hay un acompañamiento en el proceso.

Por todo lo dicho, las experiencias de Porto Alegre y Belo Horizonte nos demuestran que la organización de la sociedad civil y la voluntad política hacen posible la implementación de presupuestos participativos, lo que incrementa la efectividad, la equidad y la legitimidad en la utilización de recursos públicos. El cambio producido por el PP en la cultura política es más notorio en Porto Alegre que en Belo Horizonte.

Así mismo, los dos casos demuestran

La existencia de un fuerte movimiento de actores comunitarios, que a nuestra manera de ver está en la base del éxito de la propuesta de PP. Desde el punto de vista institucional parece ser fundamental que las propuestas de participación operan a partir de prácticas ya existentes. (Azevedo y Barroso Fernandes, 2005, p. 218)

La existencia de experiencias previas de participación, de movimientos comunitarios sólidos, la articulación del PP con la planeación, la continuidad del proceso y su permanente adaptación e innovación han hecho de estas ciudades casos exitosos en el proceso de PP en el ámbito mundial.

Recomendaciones para la implementación del PP en Colombia

De acuerdo con las experiencias analizadas, se recomienda para garantizar el éxito en el proceso de PP y su sostenibilidad lo siguiente:

- Crear una política de Estado de presupuestos participativos.
- Continuar con el programa *Coquito Recargado* de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta cubrir la totalidad del territorio nacional y hacer seguimiento a los resultados de su implementación y su sostenibilidad.
- Fortalecer los canales de participación existentes. La participación debe ser reforzada en las juntas de acción comunal, asociaciones, foros de participación comunitarias y organizaciones civiles. Debe darse una articulación natural entre los habitantes de cada ciudad para la búsqueda de mejores condiciones de

vida. El proceso de participación en Colombia debe empezar de abajo hacia arriba, es decir, debe haber un alumbramiento de la conciencia ciudadana con la que se exija al Gobierno la participación en los asuntos públicos, como los presupuestos participativos.

- Fundamentar cualquier experiencia en las organizaciones comunitarias ya existentes. Una experiencia genuina, consistente y sólida de PP debe basarse en el movimiento real de las comunidades. Cada ciudadano debe ser consciente de que la comunidad logra mejores resultados frente a la satisfacción de necesidades si se organiza.
- La ciudadanía debe elegir gobernantes que tengan la voluntad política de dar espacios de participación a los ciudadanos. El presupuesto participativo es una cogestión entre las comunidades y el Gobierno. Si una de las partes no está presente, el proceso no se da.
- Todo proceso de PP en Colombia, independiente de la categoría de municipio, debe tener las siguientes actividades como mínimo entre sus etapas: sensibilización y divulgación; capacitación de todos los actores; diagnóstico de necesidades; priorización y elaboración de propuestas; aplicación de criterios técnicos, legales y financieros; incorporación de los acuerdos participativos al presupuesto; ejecución de proyectos; seguimiento; rendición de cuentas y evaluación.
- Debe haber recursos garantizados. En los recursos de libre inversión hay que destinar un porcentaje bajo y a medida que avance el proceso ir incrementándolo. Debe empezar la dinámica de participación. El porcentaje de participación dependerá de la categoría de municipio y los recursos de libre inversión.
- El presupuesto participativo requiere de un cambio en la cultura administrativa, un trabajo sistémico y objetivos acordes con la capacidad financiera y operacional del Gobierno local. Establecer proyectos que sean viables y cumplan en los plazos previstos, ya que el éxito de estos será el motor para darle legitimidad al proceso e incentivar aún más la participación.
- Una acción local importante a la hora de fomentar la participación es brindarle conocimiento a la población sobre el territorio donde vive y sus necesidades, esto le permitirá tener una visión global de ciudad.
- Articular el presupuesto participativo a la planeación local. Se les recomienda a las autoridades promover el PP al tiempo que se construyen los diferentes instrumentos de planeación, a saber: el plan financiero y el Plan Plurianual de Inversiones (POAI).
- La experiencia debe tener legitimidad en la ciudad, se deben aplaudir los pequeños avances. Crear un ambiente de solidaridad que permita confiar en la posibilidad de generar un mejor nivel de vida. Buscar respaldo al proceso por parte de la sociedad y el Gobierno.
- No arraigarse en modelos existentes. Realizar su propio modelo, su propia experiencia, crear nuevas cosas, innovar, iniciar involucrando a todos los sectores de su municipio.
- Utilizar las herramientas que brinda la tecnología, como aplicaciones, celulares, líneas telefónicas, redes sociales, etc. Divulgar información de forma permanente en los canales de comunicación del municipio.
- Técnicas sencillas como perifoneo, radio, televisión, periódicos e invitaciones personalizadas a los líderes comunitarios pueden ser un aliado en la creación de la cultura ciudadana de participación. Los medios utilizados dependerán de la categoría del municipio.
- Establecer objetivos y metas claras del proceso. Planear y anticiparse a los posibles inconvenientes que se puedan presentar. Crear la metodología y las directrices del proceso y establecer un reglamento interno.
- Consultar a expertos en la implementación de PP.
- Crear escuelas de ciudadanía e incentivar la formación de valores democráticos en niños y adolescentes. Así mismo, fomentar el compromiso social mediante espacios de voluntariado que les permitan a los jóvenes conocer su territorio y las necesidades más apremiantes de la población.
- Capacitar a la ciudadanía y al Gobierno para el proceso y durante todas sus etapas.
- Crear una plataforma de Internet en donde se publiquen todas las decisiones del proceso y que las personas que no pueden asistir presencialmente a reuniones lo hagan de manera virtual. El medio digital va a facilitar mucho la participación, el involucramiento, la

legitimidad del proceso y la transparencia. Esta recomendación es para los municipios de categoría especial, es decir, de primera y segunda.

- Dedicar un eje estratégico del plan de desarrollo municipal a la participación ciudadana, así se garantizan los recursos para su puesta en marcha y continuidad.
- Establecer el control y la fiscalización de la ejecución de proyectos como parte del proceso, de ser necesario, crear instancias que garanticen el cumplimiento a feliz término de lo propuesto en el PP. Las veedurías ciudadanas en Colombia podrían asumir esa responsabilidad.
- Se debe realizar una evaluación del proceso en cada municipio y tomar las acciones correctivas y de mejora del caso.

Conclusiones

El presupuesto participativo es la herramienta de gestión local por excelencia para incrementar la efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los recursos públicos. Se da sentido de pertenencia a un territorio, se proyecta la orientación del desarrollo local, se conocen los derechos y se cuida lo público en la medida en que la administración local y la ciudadanía se organizan para conocer y entender su presupuesto, proponer y elegir cómo se gasta, intervenir en las prioridades de inversión y controlar permanentemente la ejecución de los recursos públicos.

Al dar voz y voto a la sociedad en los asuntos públicos se ejerce la democracia participativa. Frente a las prácticas clientelistas y de corrupción en América Latina, una posible solución es hacer uso de la democracia participativa que nos señalan las constituciones políticas. Es un deber del ciudadano no solo aportar al cumplimiento de los fines del Estado mediante el pago de impuestos, sino también ser un actor garante de su propio bienestar y participar activamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos. El presupuesto participativo es una forma de hacerlo.

La participación de la comunidad implica una transformación de la cultura política, un proceso sistemático y trabajoso. El poder local como un espacio limitado debe adaptarse a cambios en la organización de la información, reforzar la capacidad administrativa y un amplio trabajo de formación tanto en la comuni-

dad como en la propia estructura administrativa. Los canales de participación deben ser fortalecidos y la administración debe prepararse para un Gobierno compartido que afiance la construcción de una cultura de diálogo entre la comunidad y sus gobernantes.

En Colombia las exigencias del proceso de implementación del PP deben ajustarse a la legislación vigente y corresponder con la capacidad real de ejecución, es decir, ser implementado en el ámbito de la autonomía de las entidades territoriales, la disponibilidad de los recursos no inflexibles y la planeación del desarrollo.

Hay que mencionar que no hay un modelo de participación comunitaria específico. Las experiencias se crean y se hacen sostenibles según las características del municipio urbano, rural, industrial, agrícola, etc., así como por los equilibrios políticos locales o el nivel de descentralización (cantidad de recursos que genera como propios, nivel de concientización de la población, organización social). No existe un ciclo único para el presupuesto participativo, no obstante, es importante tener en cuenta los tiempos y las fechas establecidas por la normatividad que regulan el presupuesto y la planeación en Colombia.

Las experiencias de Medellín, Pasto y Marsella nos demuestran que el ciclo presupuestal en nuestro país puede adaptarse a la participación. Así mismo, que el éxito de esta herramienta de gestión local depende de su continuidad como política, del cumplimiento de los proyectos propuestos en PP, de la existencia de experiencias previas de participación y de la articulación del PP con la planeación.

Casos exitosos como los de Porto Alegre y Belo Horizonte, Brasil nos muestran que basta la voluntad política y la organización de la sociedad para hacer posible la implementación del PP. El proceso no es una tarea fácil y requiere de compromiso de todos los actores. De este modo, se pueden presentar inconvenientes de tipo técnico, financiero y administrativo en el desarrollo de cada ciclo, pero son superados en conjunto con la comunidad.

También es evidente que el éxito del proceso obedece a su continuidad, independientemente del partido que gobierne, así como a canales de comunicación sólidos, a la utilización de medios digitales, a la organización de la sociedad, al control social de la gestión pública, a las estructuras de participación solidarias, a los reglamentos internos en constante retroalimentación, a la capacitación permanente

tanto del Gobierno como de la ciudadanía y a prácticas innovadoras.

Para la democracia es indispensable sensibilizar al ciudadano sobre la importancia de hacer parte de los escenarios donde se toman decisiones que lo afectan positivamente. ¿Si la comunidad tiene tantas y diversas necesidades por qué no participar en la definición del presupuesto de inversión de los recursos propios del municipio?, ¿por qué permitir que otros decidan por él? El ciudadano debe ser parte activa de los canales de participación, conocer su territorio y sus necesidades, dialogar con sus gobernantes, exigir resultados y ser consciente de que la comunidad organizada logra más cosas.

Mediante el presente artículo se invita a los Gobiernos locales de Colombia a implementar los presupuestos participativos articulándolos a todo su quehacer administrativo y a que este proceso se asuma como una política pública desde la que se adelanten procesos formativos que cualifiquen la participación. Así mismo, sugerimos que en los planes de desarrollo se cree un eje estratégico de participación ciudadana que garantice los recursos para la promoción del desarrollo comunitario.

Los políticos son llamados a una profunda evaluación de sus prácticas y compromisos, valores e ideales. Recordemos que entre los mandamientos del gestor eficiente están conocer la realidad económica, social, administrativa y ambiental del municipio, elaborar instrumentos de planeación fundamentados en esa realidad, cumplir, elaborar proyectos con datos reales y consistentes, oír a su comunidad, estructurar las redes locales, ejecutar una gestión fiscal eficaz, rendir cuentas e incrementar su legitimidad.

Colombia necesita una política gubernamental que contemple la movilización de la sociedad civil, un espacio en el que los Gobiernos locales se reúnan con sus comunidades y en un esfuerzo cívico se construya un nuevo camino, una nueva cultura política y una sociedad más participativa. Se trata de fortalecer la sociedad, promover el desarrollo regional, perfeccionar la democracia y un modelo de gestión ético. Llegó el tiempo de asumir la oportunidad histórica de cambiar nuestra propia realidad.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Pasto (2015). *Proyectos concertables. Presupuesto participativo 2016*. Pasto: CAM Anganoy.

Alfonso, M. J. (15 de enero de 2016). *Entrevista sobre el presupuesto participativo en POA*. (G. P. Saenz Pinzon, entrevistador y traductor). Porto Alegre, Brasil.

Azevedo, S. y Barroso Fernandes, R. (2005). *Orçamento Participativo Construindo a democracia*. (G. P. Saenz Pinzon, Trad.). Río de Janeiro: Revan.

Busatto, C. (15 de Enero de 2016). *Entrevista sobre presupuesto participativo en Porto Alegre*. (G. P. Saenz Pinzon, entrevistador y traductor). Porto Alegre, Brasil.

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD. (14 de Octubre de 1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.

Congreso de Colombia. (9 de diciembre de 1958). Sobre reforma administrativa (Ley 19 de 1958). DO: 29.835.

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. (Ley 62 de 1993). DO: 40.987.

Congreso de Colombia. (31 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (Ley 70 de 1993). DO: 41.013.

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, sin y se dictan otras disposiciones. (Ley 99 de 1993). DO: 41.146.

Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. (Ley 100 de 1993). DO: 41.148.

Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. (Ley 101 de 1993). DO: 41.149.

Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). DO: 41.214.

Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. (Ley 134 de 1994). DO: 41373.

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 136 de 1994). DO: 41.377.

Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. (Ley 142 de 1994). DO: 41.433.

Congreso de Colombia (19 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. (Ley 152 de 1994). DO: 41.450.

Congreso de Colombia. (18 de enero de 1995). Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. (Ley 181 de 1995). DO: 41679.

Congreso de Colombia. (4 de febrero de 1997). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. (Ley 358 de 1997). DO: 42.973.

Congreso de Colombia. (24 de Julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Ley 388 de 1997). DO: 43.091.

Congreso de Colombia. (7 de agosto de 1997). Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. (Ley 397 de 1997). DO: 43.102.

Congreso de Colombia. (19 de marzo de 2000). Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. (Ley 550 de 1999). DO: 43.940.

Congreso de Colombia. (9 de octubre de 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. (Ley 617 de 2000). DO: 44188.

Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. (Ley 715 de 2001). DO: 44.654.

Congreso de Colombia. (7 de junio de 2002). Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. (Ley 743 de 2002). DO: 44.826.

Congreso de Colombia. (9 de julio de 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. (Ley 819 de 2003) DO: 45243.

Congreso de Colombia. (19 de noviembre de 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. (Ley 850 de 2003). DO: 45.376.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (Ley 1551 de 2012). DO: 48.483

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (Ley 1551 de 2012). DO: 48.483.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley estatutaria por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. (Ley 1757 de 2015). DO: 49.565.

Constitución Política de Colombia (Const.) (20 de julio de 1991) 2da Ed. Gaceta Constitucional No. 116. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.

- DANE. (s.f.). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020, total municipal por área*. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Medell%C3%ADn#cite_note-DANE-2.
- De los Santos, M. (21 de enero de 2016). *Entrevista sobre presupuesto participativo en Belo Horizonte*. (G. P. Saenz Pinzon, entrevistador)
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (10 de enero de 2008). Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. (Decreto 028 de 2008). DO: 46.867.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2010). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2010*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/3-BASES%20PARA%20LA%20GESTION%20DEL%20SISTEMA%20PRESUPUESTAL%202010.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeación/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>.
- Dias, M. R. (2002). *Sob o signo de vontade popular*. Belo Horizonte: ufmg.
- Dirección de Apoyo Fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2010) *Guía Coquito Recargado. Ejercicios Didácticos para entender los presupuestos públicos*. Cuarta Edición.
- Dirección de Apoyo Fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Informe de Evaluación Ex-Post al Proceso de Rendición de Cuentas, Presupuesto Participativo y Control Social*.
- El Ministro de Gobierno. (11 de junio de 1987). Por la cual se reglamentan los Decretos 1930 de 1979, 2726 de 1980 y 300 de 1987. (Resolución 2070 de 1987).
- El Ministro de Gobierno. (14 de septiembre de 1992). Por el cual se reglamentan los artículos 20, 21 y 24 y 24 de la Ley 52 de 1990 y se determina la constitución, composición y funciones del Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad. (Decreto 0646 de 1992).
- Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. (2005). *Los determinantes de presupuesto participativo y la experiencia colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gobernación de Risaralda. (2015). *Presupuesto participativo. Cartilla reglamento*. Recuperado de https://issuu.com/jesusantonioorozco/docs/presupuesto_participativo_cartilla_.
- Matte, I. (15 de Enero de 2016). *Entrevista sobre el presupuesto participativo en Porto Alegre*. (G. P. Saenz Pinzon, entrevistador y traductor). Porto Alegre, Brasil.
- Ministro del Interior. (19 de enero de 1998). Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. (Decreto 93 de 1998). DO: 43.217
- Ministerio del Interior. (2016). *Lineamientos sobre presupuestos participativos*. Recuperado de http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos_0.pdf.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2010). *Coquito Recargado. Ejercicios Didácticos para entender los presupuestos públicos*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2013). *Informe de evaluación ex-post proceso de presupuesto participativo cabildos Pasto-Nariño*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2015). *Informe de evaluación ex-post al proceso de rendición de cuentas. Presupuesto participativo y control social*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2015). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia*. (E. A. Guío Rodríguez, N. M. Urrea Duque, y A. L. Villa Arcila, Edits.) Bogotá: MHCP.
- Ministerio del Interior. (2016). *Lineamientos sobre Presupuestos Participativos*. Recuperado de http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos_0.pdf.
- Passli, B. L., Grego, T., Leite, G. A., Oliveira Cruz, M. A. y Oliveira, I. (19 de enero de 2016). *Entrevista sobre presupuesto participativo en Belo Horizonte*. (G.

- P. Sáenz Pinzón, entrevistador y traductor). Belo Horizonte, Brasil.
- Pereira, J. (21 de Enero de 2016). *Entrevista sobre presupuesto participativo en Belo Horizonte*. (G. P. Sáenz Pinzón, entrevistador).
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2014a). Consolida e estabelece normas de funcionamento da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. Comforça, de âmbito Regional e Municipal, no Município de Belo Horizonte e dá outras providências. (Decreto 15.662 de 2014). DO: 4627
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2014b). Orçamento participativo da criança e do adolescente OPCA 2014. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2015a). *Orçamento Participativo 2015 / 2016. Metodologia e Diretrizes*. (G. P. Saenz Pinzon, Trad.) Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte.
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2015b). *Comissao de acompanhamento e fiscalizacao da execucao do op-comforça 2015 / 2016*. (G. P. Sáenz Pinzón, Trad.) Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2015c). *Orçamento Participativo. Plano Regional de empreendimentos orçamento participativo 2015/2016 Orçamento Participativo Digital 2013*.
- Prefeitura de Belo Horizonte. (2016). Orçamento Participativo da criança e do adolescente ganha premio nacional. *Diario Oficial do Municipio-DOM*, 4975. Recuperado de: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1157058>.
- Prefeitura Porto Alegre. (2015a). *OP Construindo e Inovando a cidade. Plano de Investimentos e serviços 2015-2016*. (G. P. Sáenz Pinzón, Trad.). Porto Alegre: Prefeitura Porto Alegre.
- Prefeitura de Porto Alegre. (2015b). *Democracia, Participação y Colaboração em Porto Alegre*.
- Prefeitura Porto Alegre. (2015c). *Regimento interno*. (G. P. Saenz Pinzon, Trad.). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Prefeitura Porto Alegre. (2015d). *Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais*.
- Presidencia de Colombia. (29 de junio de 1999). Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. (Decreto 1137 de 1999). DO: 43.623
- Sánchez, M. E. (2003). *Presupuesto Participativo: Democracia y transparencia en la gestión municipal*. Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/presupuesto%20participativo-marsella-risaralda-\(4%20p%C3%A1g%20-%2032%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/presupuesto%20participativo-marsella-risaralda-(4%20p%C3%A1g%20-%2032%20kb).pdf).
- Silveira Campos, P. y Silveira, N. (2015). *Orcamento participativo de Porto Alegre 25 años*. Porto Alegre, Brasil: Editora da Cidade.
- Yhobán Hernández, A. D. (22 de febrero de 2016). Preocupación por el futuro del presupuesto participativo en Medellín. *El Espectador*, p. 2.

CULTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA

de los servicios de salud en Colombia



Leisa María Borja García

Psicóloga de la Universidad Cooperativa de Colombia; especialista en Alta Gerencia de la Universidad Sur Colombiana; magíster en Administración de Negocios en la Universidad del Valle. Docente universitaria en la Escuela Superior de Administración Pública; consultora en temas de salud pública y poblaciones vulnerables; integrante del grupo de investigación Colombia: sus territorios, gobierno, regiones y sociedades, registrado por Colciencias y avalado por la ESAP.

Contacto: leisam55@gmail.com

Resumen

En el presente artículo* se relacionan los elementos teóricos de los modelos administrativos que estudian la cultura organizacional incorporada a los servicios de salud. Uno de ellos, aplicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, es acogido por el Gobierno nacional y representa la garantía de calidad para la atención integral en salud. El segundo modelo asume postulados de Renée Bédard, autora del modelo del “rombo filosófico”, mediante el cual acuñó los fundamentos del pensamiento y las prácticas administrativas para los servicios hospitalarios. Con estos postulados, y con un enfoque analítico-cualitativo, Bédard buscaba evaluar la estructura, los procesos, la operación y los resultados del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la atención en salud de las empresas sociales de primer nivel del departamento del Huila. Se pretendía lograr tal objetivo desde la perspectiva de la cultura organizacional y, así, proponer estrategias de transformación y cambio de la cultura organizacional

Palabras clave

salud, sistema, cultura organizacional, calidad.

Organizational culture and public management of health services in Colombia

Abstract

Listed in this article are the theoretical elements of the administrative models that study the organizational culture built-in the health services. One of them, applied by the Administrative Department of the Public Function, is embraced by the national Government and represents

* Resultado de la investigación “Evaluación del sistema obligatorio de garantía de la calidad en las empresas sociales del Estado del primer nivel de complejidad del departamento del Huila durante el año 2013, con énfasis en la cultura organizacional”, realizada en Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Huila – Caquetá.

the quality assurance for a comprehensive care in health. The second model assumes Renée Bédard's postulates, author of the "philosophical rhombus" model, by means of which the foundations of thought and the administrative practices for hospital services, were coined. With these postulates, and an analytical-qualitative approach, Bédard was trying to evaluate the structure, the processes, the operation and the results of the Obligatory System of Quality assurance of health care of first level social companies of the department of Huila. It was intended to obtain such objective from the point of view of organizational culture and, thus, propose transformation and change strategies of the organizational culture for the improvement of the Obligatory System of Quality assurance in Health.

Key words:

health, system, organizational culture, quality.

Culture organisationnelle et gestion publique des services de santé en Colombie

Résumé

Cet article met en relief les éléments théoriques des modèles administratifs qui étudient la culture organisationnelle des services de santé. L'un d'eux, mis en place par le Département administratif de la fonction publique, a été accueilli favorablement par le gouvernement national et représente une garantie de qualité en matière de soins de santé complets. Le deuxième modèle reprend les postulats de Renée Bédard, auteur du modèle « Le losange aux quatre dimensions philosophiques », par lequel elle a présenté les fondements philosophiques de la pensée et des pratiques administratives des services hospitaliers. Avec ces hypothèses et une approche analytique et qualitative, Bédard a cherché à évaluer la structure, les processus, le fonctionnement et les résultats du Système Obligatoire de Garantie de la Qualité des soins de santé des entreprises sociales de premier niveau du département du Huila. L'objectif devait être atteint depuis la perspective de la culture organisationnelle et ainsi proposer des stratégies de transformation et de changement de la culture organisationnelle afin d'améliorer le Système Obligatoire de Garantie de la Qualité des soins de santé.

Mots clés

Santé, système, culture organisationnelle et qualité.

Cultura organizacional e gestão pública dos serviços de saúde na Colômbia

Resumo

Neste artigo tratam-se os elementos teóricos dos modelos administrativos que estudam a cultura organizacional incorporada nos serviços de saúde. Um deles, aplicado pelo Departamento Administrativo da Função Pública e adotado pelo Governo nacional, representa a garantia de qualidade para o atendimento integral em saúde. O segundo modelo baseia-se nos postulados de Renée Bédard, autora do modelo de "Losango filosófico", pelo qual criou os fundamentos do pensamento e das práticas administrativas para serviços hospitalares. Com base nesses postulados, e com uma abordagem analítica-qualitativa, Bédard tentava avaliar a estrutura, os processos, a operação bem como os resultados do Sistema Obrigatório de Garantia da Qualidade do atendimento em saúde das empresas sociais de primeiro nível do departamento de Huila. Pretendia-se atingir esse objetivo com base na perspectiva da cultura organizacional e, assim, propor estratégias de transformação e mudança da cultura organizacional para melhorar o Sistema Obrigatório de Garantia de Qualidade em Saúde.

Palavras chave:

saúde, sistema, cultura organizacional, qualidade.

JEL: I1, I18, M14

Fecha de recepción: 27-07-2017

Fecha de aprobación: 18-08-2017

Cómo citar este artículo:

Borja García, L. M. (2017). Cultura organizacional y gestión pública de los servicios de salud en Colombia. *Administración y Desarrollo* 47(2), 136-159.

Introducción

La administración pública moderna involucra medios técnicos y procedimentales para gestionar y procurar la configuración de ventajas para la vida social o para prevenir desventajas en la misma. No obstante, la inclusión de capital —público y privado— integrado al sistema se ha constituido como uno de los mayores desafíos que la salud en Colombia ha tenido que afrontar en la actualidad. Con la instauración del Sistema Obligatorio de la Garantía de la Calidad (SOGC) se busca ofrecer un servicio eficaz para todos los usuarios, quienes, con desesperanza, han tenido que tolerar las inequidades y equivocaciones gubernamentales que han estado comprometidas con la preponderancia de la jerarquización del poder y la inicua valoración de métodos organizacionales que incorporen a la salud como un fenómeno que depende de infinidad de factores —entre los que se podrían mencionar los biológicos, psicológicos, sociales, económicos, culturales y políticos—. Estas variables influyen directa o indirectamente en las necesidades orgánicas o de supervivencia de los seres humanos, y de su satisfacción depende la salud que provee la calidad de vida de los habitantes de una región o localidad, lo cual es prioridad existencial para el desarrollo humano de una nación.

En consecuencia, la indagación se realizó a partir del análisis documental de los manuales y guías de las que el Gobierno nacional dispone para la implementación del sistema en Colombia, así como de las investigaciones abordadas por científicos nacionales e internacionales. Seguidamente se definió un marco teórico referencial compuesto por el modelo administrativo adoptado en Colombia y el modelo denominado “el rombo filosófico del pensamiento y las prácticas administrativas”, construido por la profesora Renée Bédard (1996, citado en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17). La ejecución del trabajo de campo y la codificación de las respuestas aplicadas a los encuestados se introdujeron en una base de datos con el programa estadístico SPSS y, por último, se midió la satisfacción de los usuarios del sistema de salud objeto de estudio a través de una encuesta estructurada, del análisis de documentos y de la teoría seleccionada. Los resultados se presentan a través de tablas de relaciones y análisis gráficos estadísticos.

Es importante resaltar que el presente artículo estuvo orientado al estudio y al análisis de la última reforma efectuada al sector de la salud, que transformó las políticas públicas a través de la propuesta Bienestar Humano para Todos. Esta iniciativa ha sido influenciada

por los modelos económicos mundiales establecidos para Latinoamérica y ha conservado en su interior la tradición institucional de permitirles a los usuarios —ahora llamados clientes— actuar e intervenir para mantener el saneamiento del medio ambiente, el control de las enfermedades transmisibles, la educación sanitaria o la organización de los servicios médicos.

La salud de los ciudadanos como política social y pilar del desarrollo humano

Tomando como base los diferentes conceptos que se le atribuyen a la salud del ser humano, que se ajustan según el contexto cultural en el que se desenvuelve, se infiere que el Estado moderno es el que asume la responsabilidad del desarrollo humano de los pueblos que dirige.

En la actualidad, el concepto de *salud* está nominalmente consensuado por los países a través de la Organización Mundial de la Salud, cuyo acuerdo se encuentra publicado en la formulación de Objetivos del Milenio bajo el calificativo de “Estrategia de salud para todos en el siglo XXI”. Este organismo la define como una condición de calidad y desarrollo humano para que “todos los habitantes puedan trabajar productivamente y participar activamente en la vida social de la comunidad donde viven” (OMS, 1997, p. 12). A partir de este concepto es importante reflexionar sobre las características concretas y los factores relacionados con la salubridad y la higiene, además de las posibilidades para potenciar su desempeño o modificar su cultura en un país como Colombia.

Con el inicio de la descentralización administrativa y política del país en el año 1986, la gestión y la administración pública de los recursos financieros y humanos fueron transferidas a las regiones con el propósito de cumplir con los acuerdos instaurados por la política exterior de desarrollo sostenible. Hasta ese entonces, históricamente las decisiones de inversión y la responsabilidad habían estado en manos de la nación, que apenas prestaba atención forzosa a las emergencias mediante el “Fondo Nacional Hospitalario, por entonces responsable del denominado ‘subsistema de inversión’ del sistema nacional de salud” (González, 1997, p. 448). Por consiguiente, los departamentos y municipios no decidían sobre los gastos de funcionamiento del sistema. De hecho, las prioridades eran responsabilidad del Ministerio de Salud en coordinación con los servicios seccionales de salud, híbrido que no garantizó los gastos de funcionamiento más allá de la creación de infraestructura física sin capacidad de operación efectiva.

Con la combinación de factores asociados a la política internacional de desarrollo latinoamericana se reconoció la influencia que tiene la buena salud de los habitantes en el progreso. Sin embargo, los pobladores alejados de las grandes urbes no eran atendidos de manera eficiente por el sistema de salud, y la asistencia sanitaria era inícuo, por no decir que inexistente. La culpa del fracaso le fue otorgada al modelo aplicado hasta el momento. Por ello, desde la Conferencia Internacional sobre Promoción de Salud (ops, 1987, citado en Ministerio de Protección Social, 2012) se emprendieron programas y políticas de salud que atendieran la promoción, prevención y curación. Dichos elementos son establecidos en la Carta de Otawa, que a la vez determina que los países deben:

Construir políticas saludables¹, es decir, adoptar medidas políticas que favorezcan la salud en aquellos sectores no directamente implicados en la misma, crear ambientes que favorezcan la salud, protegiendo las comunidades y su medio natural, a través de ambientes y entornos físicos, psicológicos y sociales que conduzcan al bienestar y productividad de la comunidad, controlando y eliminando al mismo tiempo los factores de riesgo para la salud; su propósito fundamental es crear o sostener ambientes y procesos favorables al aprendizaje de habilidades para la vida. (OMS, 1986, p. 14)

De esta forma, los factores asociados a las políticas públicas en salud se encuentran relacionados entre sí a través del diseño de modelos de gestión de la calidad para implementar la prestación de servicios médicos y clínicos orientados a las necesidades culturales de las comunidades y el favorecimiento colectivo de una vida más sana, que consisten en

proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma. Para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social un individuo o

grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones, de satisfacer sus necesidades y de cambiar o adaptarse al medio ambiente. (OPS, 1987, citado en Ministerio de Protección Social, 2012).

Con este acuerdo el Gobierno colombiano se vio obligado a realizar cambios en la organización institucional del sistema de salud, al amparo de las políticas públicas de descentralización, acreditadas para esta época a través de la elección popular de alcaldes, cuyo principal objetivo era el de modernizar la administración pública de los Gobiernos locales en conjunto con las otras áreas de servicios ciudadanos y ampliar las coberturas de atención en salud —especialmente en el primer nivel de atención, prevención y autocuidado, entre otras—.

A principios de los años noventa se establece el modelo de intervención que se hizo efectivo a través de la Ley 10 de 1990. Para comenzar, se optó por el reparto de competencias y se les asignó a los departamentos la dirección seccional y la formulación de directrices locales orientadas a principios como “la complementariedad, gratuidad de los servicios esenciales, obligatoriedad de la atención inicial de urgencias [...] y estímulos de medición de resultados para el sistema organizacional” (González, 1997, p. 457). Adicionalmente, se reordenaron las fuentes de financiación de acuerdo con las responsabilidades del Gobierno departamental, que contaba con el 50% del situado fiscal destinado para la salud y el traslado de recursos provenientes del impuesto al valor agregado (IVA) —este último como inversión social—.

Seguidamente, se modificaron las finanzas del sector como resultado de la reforma a la Constitución Política de Colombia en el año 1991, con la expedición de la Ley de Distribución de Competencias y Recursos aprobada por el Congreso de la República en la Legislatura 1992-1993, y, posteriormente, con la reforma al sistema de salud, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” (Ley 100 de 1993).

Esta modificación se dio porque al recaudar mayores recursos se podían financiar los sectores más vulnerables y desprotegidos por el anterior sistema, el cual se sostenía con los dineros provenientes de los aportes de los empleados formales y de los patronos que giraban al Instituto de Seguros Sociales (ISS) y las cajas de previsión pagos estimados en el 65,8% en 1991 para la atención de los trabajadores públicos y privados vinculados mediante contratos laborales, lo que excluye del sistema a los ciudadanos independientes y desempleados.

1 Definidas en el objetivo 13: Políticas públicas saludables del programa Salud para Todos en el año 2000. Las políticas en todos los Estados miembros deberían consolidar mecanismos legislativos, administrativos y económicos que provean un apoyo amplio intersectorial y recursos para la promoción de los estilos de vida saludables y así asegurar una participación efectiva de las personas en todos los niveles del proceso de toma de decisión. La consecución de este objetivo debería estar apoyada por: 1) planes de salud estratégicos en el ámbito del Gobierno, 2) acciones intersectoriales sobre cuestiones que afecten la salud y los estilos de vida, 3) la evaluación periódica de las políticas existentes y su relación con la salud y 4) el establecimiento de mecanismos para involucrar a la población en las políticas de planificación y desarrollo.

El análisis de la situación determinó cambios en la estructura organizacional del sector y en la orientación de la gestión en el ámbito nacional, para ello se instauró en una primera etapa (1990-1992) la reforma al Ministerio de Salud, que fue de carácter global y tuvo repercusiones intersectoriales:

Modificando las relaciones entre los actores públicos y privados al mismo tiempo que abría espacios con la idea de incrementar la eficiencia, mejorar la calidad de la atención, promover la equidad entre distintas regiones y grupos sociales, ampliar la cobertura y reorientar la asignación de recursos. (Barrera, Rodríguez y Bedoya, 2007, p. 145)

Es más, las reformas de este tipo promovieron la descentralización administrativa real instaurada por la Constitución Política de 1991 para mejorar los servicios y aumentar coberturas en el ámbito regional, así como para fomentar la participación social y crear sistemas de protección social inclusivos, además del desarrollo alternativo de una gestión pública eficaz en el manejo de los recursos con autonomía y en condiciones técnicas y administrativas que trasladaban la responsabilidad del Gobierno central a los Gobiernos departamentales y municipales.

En ese caso, la reforma planteada en el año 1993, denominada Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss), fue calificada como un esfuerzo prolongado de reestructuración en los sectores sociales en América Latina que definió una estrategia de aseguramiento obligatorio y solidario integrada al proceso de descentralización de la prestación de servicios de salud en todo el territorio nacional con el objetivo de mejorar la calidad de la atención y aumentar la efectividad en el uso de los recursos.

Entre los supuestos de la reforma y las premisas en que se basó la reorganización administrativa pública se implantó el Sistema Nacional de Salud, que debía operar con vigilancia y control de los organismos del Estado a fin de garantizar la actuación diligente de las autoridades e instituciones prestadoras de los servicios salud. Frente a la tradición institucional y los antecedentes del sector se encuentran como coyuntura de transición el “Plan de Desarrollo de Economía Social”, del entonces presidente Virgilio Barco, y el de la “Revolución Pacífica”, plan de desarrollo del presidente Cesar Gaviria.

Lo anterior con el advenimiento en el nuevo Gobierno de la universalización y unificación de los subsectores oficiales y de seguridad social, y la eficiencia administrativa que hacía parte de la Ley 10 de 1990, cuyo principal

objetivo era el de atender directamente los problemas de salud de la población. Esta ley tuvo concreción efectiva con la expedición de las leyes 60 y 100 de 1993.

Retornando al Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss) colombiano, cabe mencionar que los economistas neoconservadores consideran esta política como un “sistema de salud de competencia regulada” basado en la compartición de responsabilidades público-privadas y en el mercado-regulación, y cuyas principales fuentes de financiamiento eran las cotizaciones de empleados y empleadores —que financian el régimen contributivo— y los recursos fiscales obtenidos por medio de impuestos generales —que financian el régimen subsidiado—. Así, el sistema comienza a conducirse a través de las empresas promotoras de salud (EPS), entidades público-privadas que operan como aseguradoras y administradoras encargadas de proveer los servicios de atención a los usuarios de acuerdo con las prestaciones o beneficios definidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

El contenido del POS del régimen subsidiado representa cerca del 60% del que tiene el régimen contributivo. El Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) se encarga de reconocer el pago a las EPS según el número de afiliados y el valor de la unidad de pago por capitación (UPC) y trasladar recursos fiscales para el régimen subsidiado. (Agudelo, Cardona, Ortega y Robledo, 2011, p. 282)

Como era de esperarse, el ámbito de la macroeconomía —conformada por la estructura productiva y salarial—, la distribución del ingreso, el empleo y las tendencias económicas eran parte de las incidencias del modelo de industrialización. Así mismo, la concentración del ingreso, los recursos fiscales, la descentralización, entre otros aspectos, agitaron el sistema y el desarrollo social, en especial entre los más pobres —concentrados en las comunas de las grandes urbes o en municipios alejados del Gobierno central—.

Vale la pena aclarar que en este tipo de diseños interfieren actores políticos e instituciones que hacen parte de las líneas de planeación, decisión, asignación de recursos y operación. Entre ellos se encuentran el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia de Servicios de Salud, entidades territoriales, las secretarías de salud, EPS, IPS, hospitales de diferente nivel y comunidades. Cada uno de estos organismos tiene un papel en términos del mercado o de la regulación y se encuentran en medio de esquemas de relación, articulación, subordinación y participación.

En consecuencia, el modelo creado –que se aplicó a través de empresas prestadoras de salud– se constituyó como una alianza de capital, gestión y administración público-privada con o sin ánimo de lucro. Se fue acondicionando al franquear una gran cantidad de normas y supuestos que aún no han definido, en última instancia, su carácter político, social ni económico dentro de la progresión de desarrollo local, puesto que exclusivamente “han servido para mediar conflicto de intereses, puesto que operan como [...] agencia, en defensa del usuario y con frecuencia su papel es poco transparente” (Agudelo et ál, 2011, p. 19).

De la misma manera, tampoco ha sido posible determinar de manera precisa su rentabilidad cuando se trata de entidades con ánimo de lucro, mucho menos cuando fungen como lo contrario. Lo anterior se expone de acuerdo con los datos encontrados en los documentos de análisis y reflexión sobre el sgss o aspectos específicos de tipo administrativo u oficial expuestos por Agudelo et ál (2011) en su investigación sobre los veinte años de la salud en Colombia.

De otro lado, los servicios de salud prestados directamente por el Estado en el ámbito territorial produjeron cambios sustanciales en la forma en que se entregaban los recursos a los hospitales públicos, que fueron asignados antes de la última reforma desde el centralismo administrativo mediante presupuestos denominados “subsidios a la oferta”. Estos “no relacionaban el tipo y cantidad de pacientes atendidos ni el volumen y calidad de los servicios producidos” (Ministerios de Salud y Protección Social, 2004, p. 92).

Esta justificación se invocó para que los hospitales públicos se convirtieran en entidades autónomas eficientes denominadas empresas sociales del Estado y para que los subsidios de oferta fuesen eliminados gradualmente. Mediante el proceso de transición se fueron ajustando las condiciones de gestión interna a los usuarios, a la cultura y a la epidemiología preponderantes en las regiones, lo mismo que al tipo de servicios prestados, para sustituirlos por recursos provenientes de la contratación con las EPS, que reciben actualmente una UPC, o prima ajustada por riesgo, por cada afiliado, destinada a financiar la prestación de servicios. Este mecanismo fue denominado en la nueva ley como los subsidios de demanda (Ministerios de Salud y Protección Social, 2004).

Como se puede apreciar en el corto recorrido histórico, las vicisitudes y alcances del sistema de salud en Colombia —asimilado como un nuevo esquema de seguridad social en salud— llevan a plantear, según el

informe de la CEPAL / GTZ, una estrategia fundamental para la competencia regulada entre aseguradores y prestadores del servicio que estimula una mejoría en la eficiencia y utilidad de los recursos incorporados a la calidad en la prestación de los servicios. Innegablemente, esta se propone “como estrategia de fondo para asegurar la meta de universalidad en la cobertura [...] aumentar y distribuir equitativamente los recursos del sistema, al incrementar las contribuciones individuales de los trabajadores y patronos” (Morales, 1997, p. 11), como también los recursos provenientes de los aportes fiscales. Lamentablemente, sobre la calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos poco se discute en estos ámbitos.

Este nuevo sistema de seguridad social en salud interrumpió la tradición de cómo se había manejado el sector en Colombia, que se reemplazó con mecanismos que aún son teorías en vías de experimentación para el sector salud en América Latina y el mundo. De acuerdo con los estudios adelantados por los gobernantes actuales, dichos mecanismos han generado reacciones y efectos distintos entre los actores objeto de protección y en el desempeño laboral del personal a cargo para obtener los propósitos estatales, como la “universalidad en la cobertura, equidad en la distribución de los recursos y eficiencia y calidad en la prestación de los servicios para todos los colombianos” (Ministerios de Salud y Protección Social, 2004, p. 28).

Ahora bien, dentro de la organización, los servicios se dividieron en cuatro niveles de responsabilidad, consecuentemente con la complejidad en la atención del paciente. Según la Resolución 5261 de 1994 los niveles de atención son: nivel I, médico general y / o personal auxiliar y otros profesionales de la salud; nivel II, médico general con interconsulta, remisión y / o asesoría de personal o recursos especializados; niveles III y IV, médico especialista con la participación del médico general. La definición de los anteriores niveles corresponde a las actividades, intervenciones y procedimientos médicos y no a las instituciones.

Marco legislativo normativo aplicable al sistema de seguridad social en Colombia

La tabla 1 resume las normas de cumplimiento obligatorio aplicables al Sistema de Seguridad Social en Colombia (sssc) que sirvieron de base para el desarrollo analítico de la investigación.

Al unificar el procedimiento de la evaluación se presenta el análisis alrededor de los principales temas planteados en la propuesta normativa. Este procedimiento no

Tabla 1. Marco legislativo normativo aplicable al sistema de seguridad social en Colombia

Constitución Política de Colombia	1991	Establece la Seguridad Social como un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Incluye acceso garantizado a los servicios de promoción, protección y recuperación y el deber de autocuidado de la salud por parte de individuos y comunidades; sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley (artículo 48).
Ley 100	1993	Define los principios, la estructura y el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las normas administrativas y de control y las responsabilidades de los actores para cumplir con su aplicación. Considera dos regímenes de afiliación para el sistema: el contributivo y el subsidiado.
Ley 715	2001	Define la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones y las competencias de las entidades territoriales en materia de salud pública, otorga al departamento la responsabilidad de dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia (artículo 43).
Ley 872	2002	Crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del sector central y del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo, en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993 y, de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarias del Estado. (artículo 2. Entidades y agentes obligados)
Decreto 2309	2002	Por el cual se define el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Aplicará a los prestadores de servicios de salud, a las entidades promotoras de salud, a las administradoras del régimen subsidiado, a las entidades adaptadas, a las empresas de medicina prepagada y a las entidades departamentales, distritales y municipales de salud. (artículo 1.º, campo de aplicación).
Decreto 4110	2004	Reglamenta la Ley 872 de 2003 y adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Artículo 1.º. Adóptese la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, NTCGP 1000:2004, la cual determina las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad en los organismos, entidades y agentes obligados conforme al artículo 2.º de la Ley 872 de 2003. La Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, NTCGP 1000:2004, es parte integrante del presente decreto, de obligatoria aplicación y cumplimiento, con excepción de las notas que expresamente se identifican como de carácter informativo, las cuales se presentan a modo de orientación para la comprensión o clarificación del requisito correspondiente.
Decreto 1011	2006	Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
Ley 1151	2007	Expide el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio de 2006 al 2010, define los derroteros fundamentales, a los cuales apunta el país para superar sus situaciones más críticas. Allí se determinan los principales programas de inversión (capítulo 2, Ley 1151).
Ley 1122	2007	Establece, a cargo de las EPS, la responsabilidad de cumplir con las obligaciones establecidas en los planes obligatorios de salud y de implementar programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que se enmarquen dentro las prioridades definidas en el Plan Nacional de Salud Pública y que estos sean evaluados por resultados. (artículo 14 de la Ley 1122) <i>Establece que se "definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar". (artículo 33 de la Ley 1122, cursivas añadidas).</i>
El Plan Nacional de Salud Pública se documenta en el Decreto 3039 2007		Define las prioridades, objetivos, metas y estrategias en salud, en coherencia con los indicadores de situación de salud, las políticas de salud nacionales, los tratados y convenios internacionales y las responsabilidades en salud pública a cargo de la nación, de las entidades territoriales y de todos los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss), que se complementarán con las acciones de los actores de otros sectores definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de desarrollo territorial.

Fuente: Elaboración propia.

limitó la iniciativa de la evaluación a cada una de las entidades objeto de estudio. Para ello se efectuó el análisis específico de la normatividad, cuya finalidad fue la de generar un concepto institucional sobre los aspectos temáticos tratados en las diferentes etapas del sistema para emitir posteriormente un concepto a manera de conclusión que permitiera ajustar, eliminar o incluir nuevos aspectos normativos por las autoridades.

Después, con base en la experiencia institucional y aplicando la normatividad vigente en programas específicos, se identificaron problemáticas relacionadas con el tema de la cultura organizacional y la gestión pública de los servicios de salud en Colombia. Estas deficiencias o dificultades deben estar referidas al tratamiento insuficiente del tema en la legislación vigente, a los aspectos técnicos más críticos que se considera que no son tratados o que se plantean de forma inadecuada, a la difícil aplicación del tema en la normatividad actual, a la falta de reglamentación detallada del tema evaluado, entre otros aspectos.

Cultura organizacional en la atención interna y externa

La cultura de una institución dedicada a la salud es considerada en cualquier lugar del mundo como un sistema de conocimientos profesionales en el que fluyen creencias y supuestos inconscientes, desplegados por un equipo de trabajo interdisciplinario influido por las vicisitudes de la vida cotidiana de una población relacionada con otras culturas y por el afán de proteger la vida de quienes acuden a esta red como medio de amparo. Por lo tanto, la estructura, la tecnología y el ambiente laboral deben estar conformados por diversos modelos de liderazgo e interacción entre los miembros de dicha comunidad técnica y científica.

Es así como se obtiene la cultura organizacional de las teorías y escuelas de pensamiento acogidas por la ciencia administrativa. En ella se encuentran una serie de elementos mutuos unidos a una escala de valores que van desde la dimensión física a la psicológica pasando por la dimensión social. Esta última es considerada una forma de percepción de los individuos que establecen relaciones interpersonales y roles sociales entre foráneos con el don máspreciado por la humanidad, es decir, la vida.

Al realizar un análisis concienzudo sobre los procesos de bienestar, felicidad y satisfacción de la persona influenciada por el entorno en el que vive —como lo es la sociedad—, resulta inevitable trasladarse al sentido

que tiene la calidad de vida de los seres humanos en los tiempos modernos, cuya construcción psicosocial les permite a los individuos organizarse y comprender la realidad interna, matizada por las presiones y cambios del entorno y expresada primordialmente en el lenguaje hablado, corporal y escrito.

En la sociedad del conocimiento y la información, las corrientes modernas de administración contienen elementos fundantes para los sistemas de salud iberoamericanos —tema abordado por Arias-Galicia (1999) y Freeman (1995) en estudios relacionados con la cultura organizacional—. Estas corrientes instauran derroteros de atención a la diversidad cultural de los países en donde la multiculturalidad es uno de los legados sociales y políticos más importantes para este siglo, disposición de vital importancia cuando se quiere investigar “la cultura en transición hacia la modernidad, que no hemos sabido apreciar ni conocer a fondo, para desarrollarla en las organizaciones” (Freeman, 1995, citado por Arias-Galicia, 1999, p. 757).

El análisis de resultados en la presente investigación se validó de acuerdo con el contenido epistemológico de dos escuelas de pensamiento administrativo comprendidas, a mi manera de comparar, como diametralmente opuestas en su forma de imaginar y gestionar la cultura organizacional y la formulación de estrategias de intervención estructurantes para un servicio público como el de la salud, o para garantizar la ausencia de enfermedades entre los habitantes de una comunidad en particular, lo que garantizaría la fuerza de trabajo.

Fenomenalmente es posible exponer un modelo de gestión pública desde la definición de administración pública de López y Del Pozo, quienes afirman que

La administración pública se define como el órgano del que dispone el poder político para su funcionamiento y la provisión de servicios a los ciudadanos en el territorio adscrito, en el cual se organizan las diferentes administraciones de ámbitos central y periférico: la administración del Estado, la administración regional y la administración local, dependiendo de las constituciones de cada Estado que definen los principios y las entidades de la organización territorial administrativa. (Lopez y Del Pozo, 1998, p. 16)

Entonces se trata de referenciar la integración de las acciones individuales y colectivas orientadas al logro de resultados en el sistema de salud. Por consiguiente, los resultados fueron dispuestos por el Gobierno

nacional de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Salud Pública y contrastados con la participación de todos los actores involucrados, en tanto tienen competencias y responsabilidades.

En resumen, como afirma el profesor mexicano Omar Guerrero (2010),

El problema se aclara cuando se responde la pregunta referente a si los funcionarios que vigilan, procuran y administran empresas públicas deben ser conceptuados como portadores de los atributos de la majestad del Estado o como meramente ejercitantes de derechos y obligaciones específicos. (p. 153)

Estos supuestos se contrastarán con la correlación de reflexiones y debates cuando exista una verdadera participación de todos los ciudadanos sin distinción de clase y posición política y cuyo acuerdo sea el bienestar para todos.

Modelo de gestión pública y escuela de pensamiento del Estado

De acuerdo con los planteamientos precedentes, la administración pública debe ser confrontada con la disyuntiva de dos modos o formas de abordar los problemas de la actividad humana. Uno de ellos es el punto de vista técnico-científico y el otro el político. El análisis del desarrollo humano incluido en los dos puntos de vista parte del problema de si la actividad humana debe ser necesariamente organizada o no. Friedrich Hayek (1998) cree que ello no es indispensable, pero sí se debe realizar un esfuerzo de comprensión de la organización, pues dispone de un poder ilimitado para la implementación de los objetivos humanos.

Entre tanto, el concepto de gestión en salud pública involucra a todas las instituciones del Sistema de Seguridad Social y de otros sectores en la medida en que sus acciones y competencias se relacionan con los resultados esperados y contribuyen a mejorar las condiciones de salud y calidad de vida de la población. De este modo, el sistema estaría orientado a la construcción y aplicación de los objetivos, metas, estrategias y acciones relacionadas con la salud concebida en el Plan Nacional de Salud Pública, según el nivel y tipo de intervención que realiza a la comunidad y población involucrada.

En lo relativo al desarrollo de la cultura organizacional en las entidades del Estado moderno, se puede apreciar que su implementación —vista en un comienzo

desde el punto de vista público-privado— obedeció fundamentalmente a la crisis internacional que plantea la posibilidad de un cambio de paradigma en la cultura organizacional del sector de la salud. El rol del Estado, la formulación de políticas públicas y las nuevas tecnologías de la gestión pública son elementos centrales del debate sobre un nuevo modelo organizacional.

En concreto, lo que planteó la institucionalidad pública fue el logro de una certificación de calidad, reconocida en los ámbitos nacional e internacional, para medir el avance de los niveles de competitividad. Previamente a este proceso de normalización se reforzó el modelo de gestión con el régimen denominado “Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad aplicable a todas las empresas sociales del Estado”, promulgado a través del Decreto 1011 de 2006 y cuyo propósito es el de alcanzar la excelencia en todos sus procesos bajo un enfoque de mejoramiento continuo y la implantación de un sistema de información automatizado que deberá utilizar como herramienta un prototipo de tecnología avanzada.

Ante tal situación, el Departamento Administrativo de la Función Pública entrega una guía sobre cultura organizacional a las entidades de la administración pública colombiana, la cual tiene dos propósitos principales, a saber:

compartir con las entidades públicas una serie de orientaciones conceptuales sobre lo que es la cultura en general, y la cultura organizacional en particular, sus características más importantes, sus elementos diferenciadores, los procesos de formación y transformación de la misma, las posibles metodologías para estudiarla e intervenirla, así como su influencia sobre el comportamiento individual del servidor público. (DAFP, 2003, p. 4)

Y, por otra parte, elaborar

un proceso de análisis y reflexión conjuntas, que involucre a todos los servidores, sobre la prioritaria necesidad de desarrollar y fortalecer en sus respectivas entidades una cultura del servicio que los comprometa con las acciones consecuentes, tanto al interior como al exterior de la misma, y como condición única para garantizar legitimidad en el cumplimiento de su misión. (DAFP, 2003, p. 8)

Como se puede apreciar con los propósitos socializados por el DAFP, el Gobierno nacional busca establecer propuestas metodológicas para la implementación de

la cultura organizacional en las entidades públicas colombianas como una de las orientaciones administrativas para tener en cuenta en las instituciones de los ámbitos nacional, departamental y municipal. Entre los aspectos que se destacan de dicha propuesta metodológica está el de definir una cultura para el servicio público, buscando con ello establecer “una relación entre cultura organizacional y el comportamiento individual del servidor público” (DAFP, 2003, p. 45). La configuración de dichos aspectos depende de la estructura social de la entidad, de las características personales de los servidores y de la atención eficiente y eficaz a la comunidad a la cual se presta el servicio público.

De la misma manera, el DAFP desarrolla principios de legitimación de valores de la prestación de servicios atribuibles para cada entidad pública mediante la implementación de una cultura de servicio; para ello, hace alusión a los valores acuñados por la filósofa española Adela Cortina, incluidos en su obra *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad* (1998). Por último, a través de la guía les recuerda a las instituciones públicas la necesidad de que las entidades que conforman la estructura de la administración pública colombiana trabajen en la creación de modelos de responsabilidad social entre sus integrantes, asumiendo el liderazgo del servicio al ciudadano y creando las oficinas de atención al usuario como medio de diligencia y gestión, lugares de servicio al ciudadano por excelencia.

Como se pudo apreciar, el DAFP ha adoptado el enfoque analítico-cualitativo, con perspectiva antropológica, entremezclado los principios valorativos de la filósofa Adela Cortina y el concepto del profesor Schein (1992), quien afirma que la cultura organizacional se expresa

Como un patrón de principios y valores básicos compartidos por los miembros de una organización quienes los aprenden, tratando de buscar solución a sus problemas de adaptación externa e integración interna. Estos principios llegan a ser tan eficaces que se validan y se enseñan a los nuevos miembros del grupo como las formas adecuadas de sentir, percibir y pensar frente a los problemas y, por ser elaborados colectivamente, determinan las acciones de las personas. (Citado por DAFP, 2003, p. 12)

Este tipo de modelo tiene impacto en la satisfacción y el clima laboral de la organización. Entre tanto, Schein (1992) advierte sobre la importancia de tener en cuen-

ta las expectativas del empleado y del empleador, puesto que el objetivo puede cambiar y / o puede crearse un problema comunicacional.

Para ampliar el panorama práctico del modelo teórico de Schein —considerado por la comunidad científica como el inventor del concepto “cultura organizacional”—, cuando se establece un buen proceso de comunicación interna en las organizaciones (comunicación asertiva), las expectativas pueden variar de acuerdo a la misma dinámica interna, no solo para el empleado si no para el empleador de la organización.

Para Schein, el rol del líder en la gestión del cambio es clave en el momento en que se desea una transformación en el ámbito de la cultura organizacional. Así mismo, ello determina el éxito o fracaso de las organizaciones que se desempeñan en entornos de alta competitividad. Organizaciones que además están caracterizadas por cambios a ritmo acelerado debidos a la obsolescencia del conocimiento y a la capacidad de aprender a generar aprendizajes (Schein, 1992).

No obstante, el organismo público dirige su atención solo a dos aspectos de la organización, a saber: la atención al ciudadano a través de la implantación de una oficina, y la obligatoriedad de que los gerentes públicos elaboren su propio modelo de cultura organizacional dentro de las instituciones. A este último imaginario le cabe la duda de ser o no implementado por el servicio público colombiano, a sabiendas de que el personal es removido año tras año por el vencimiento de sus contratos laborales y por las dificultades para la implementación de la carrera administrativa. A ello se suman la movilidad y el conocimiento del gerente público a cargo, dispuesto por el stock político regional a satisfacción del gobernante de turno.

El rombo filosófico expuesto por Renée Bédard

Ante la necesidad de integrar conocimientos y disciplinas que se fueron desarrollando en la era moderna y cuyos aportes se han trasladado a la inter y transdisciplinariedad, es necesario situar la mirada en una nueva perspectiva epistemológica (cognitiva) y una nueva forma de gestionar la investigación en la ciencia social en general y, en particular, en la dirección y organización de empresas.

La filosofía del administrador es el fundamento científico de la profesora Renée Bédard (1996, citado en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17) con el cual construyó un modelo de análisis administrativo de la cultura

organizacional denominado “el rombo filosófico”. Este último se ha instituido especialmente para las instituciones prestadoras de servicios de salud. La autora integró en él las cuatro grandes ramas de la filosofía: la praxeología, la epistemología, la axiología y la antología, componentes asimilados como “las especificidades de occidente y su administración, el lugar del ser humano en el campo de los estudios y de las prácticas administrativas, y los fundamentos teóricos del pensamiento y del conocimiento administrativo” (Bédard, 2003, p. 69).

La concepción humanista de la actividad administrativa hace parte del debate planteamiento de Bédard, en donde el saber o la capacidad de los seres humanos son el principio de la búsqueda de la verdad. Esta ineludible metamorfosis de la ciencia administrativa, en la que circunscribe la filosofía como ciencia del hombre, explica de forma metafórica el origen, desarrollo y evolución de la sociedad del conocimiento a lo largo del siglo pasado y en las primeras décadas del siglo XXI. Con ello se evidencia la integración holística y sistémica de naturaleza pluridisciplinar en donde convergen los lenguajes, saberes y la cultura de una organización.

Siguiendo este orden de ideas y con el objeto de preparar el entorno para nuestro diálogo, creo conveniente señalar que los profesores de la Universidad del Valle Álvaro Zapata, Guillermo Vargas y Jenny Martínez (2006), en el libro producto de investigación titulado *Organización y manangement. Naturaleza, objeto, método, investigación y enseñanza* (2006), exponen algunos de los postulados del trabajo realizado por la profesora canadiense Renée Bédard (1995, citado en Zapata, Vargas y Martínez, 2006) a fin de dilucidar temas relacionados con la cultura organizacional para la calidad total:

Las tensiones, las diferencias de puntos de vista entre dirigentes, incluso los fracasos de un dirigente, a primera vista se deben a sus prácticas; pero estas últimas contienen dos dimensiones ocultas: la idea que los dirigentes se hacen de aquello que es verdadero y su jerarquía personal de valores. (Zapata, Vargas y Martínez, 2006, p. 11)

Con la intención de profundizar en las dos dimensiones del pensamiento administrativo, Renée Bédard (1995) expresa en sus postulados “que la clave de la práctica administrativa se encontraba no en la ciencia sino en la filosofía, en particular en la praxeología, la epistemología, y la axiología” (Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17). Su fundamento y aquello que los une, dice Bédard, es “la rama más clásica de la filosofía,

aquella que se interroga sobre la naturaleza del Ser y de la identidad, es decir, la ontología” (citado por Zapata, Vargas y Martínez, 2006, p. 14).

Otro aspecto importante para analizar en aras de salir de los enfoques de pensamiento administrativo tradicionales son los avances de la trilogía administrativa, inspirada en los trabajos de Georges Dumézil (citado en Alberro, 2003) sobre la *ideología de las tres funciones*, que da origen a la trifuncionalidad e involucra el nivel de la producción y la creación, el nivel de la seguridad y la protección y el nivel de la gobernabilidad y la identidad, de acuerdo a los razonamientos planteados por Bédard.

Si se analiza el paradigma, según este modelo de explicación las entidades públicas en Colombia reparten el conjunto de responsabilidades entre las funciones de los diferentes órdenes jerárquicos. Esta administración pública es heredada del estilo piramidal de gestión —burocratización restringida—, lo que conlleva comportamientos de sumisión y obediencia en una estructura de tipo funcional, mientras el discurso gubernativo diluye su responsabilidad con la orientación hacia el cliente.

Dentro de este esquema cultural, la prioridad la tiene, así sea de forma inconsciente, el superior —el jefe—, por lo general con otro jefe de tipo político, que es a quien hay que satisfacer finalmente. Tal vez sea el momento de comenzar a revisar dicho paradigma en esta época postconstitucional en la que se debe privilegiar los actuales postulados de la democratización de la administración pública, la participación del ciudadano y el servicio efectivo al mismo en su calidad de servicio público y de derecho inherente a todos y todas.

Como se puede apreciar, la experiencia de la realidad social comienza con aquello que es perceptible por los sentidos. En el campo de la gestión, como en cualquier actividad humana, una persona de experiencia se conduce concretamente en su ejercicio a partir de lo observado y captado por el espíritu. Estos significados nos remiten a la praxeología, que se puede comprender a la luz del esquema propuesto por Bédard (1995), en el cual

la conducta y la acción, la creación, la producción y la fabricación de una obra, un bien o un servicio, así como el conjunto de los elementos que intervienen en la actividad (el sujeto creador y sus habilidades, el objeto a crear, la herramienta, la técnica y los procedimientos). (Bédard, 2003, p. 18)

Entre los criterios de validez que argumenta Bédard (1995), toda actividad es el resultado de la manera de abordar un asunto, de estudiar un problema, de tratar una problemática, de formular un objeto. A su vez, la epistemología suministra los elementos que permiten hacer progresar una práctica sometiéndola a un examen sistemático y a una rectificación metódica permanente. La epistemología responde a la actitud profundamente humana que consiste, si no en buscar la verdad, al menos en tratar de evitar el error, por lo que ejerce una función crítica.

Según Bédard (1995; 1999, citado en Zapata y Rodríguez, 2008), su rol de vigilancia de la epistemología abarca tres objetos: 1) el proceso o los procedimientos utilizados para realizar la actividad de producción, esta función de validación considera el método, las normas, las reglas, los modos y los procedimientos de producción, pero no los resultados; 2) el proceso de teorización y los fundamentos metodológicos del marco de referencia teórico que apoya la actividad de producción; 3) garantizar la validez del marco conceptual y las condiciones que anteceden a su formación (Zapata, Vargas, y Martínez, 2006).

Ninguna actividad está exenta de valores, conscientes o no. Mientras que la validación de las actividades desde el punto de vista formal está asegurada por la epistemología, su legitimidad moral viene de la axiología. En el esquema de Bédard (1995; 1999), la axiología designa el dominio general de los valores o de los preceptos, involucrando la ética, la moral y los sistemas de creencias. La axiología es definida como aquella parte de la filosofía “práctica” que tiene por objeto los principios de la “lógica del corazón y de la emoción”, “una especie de metafísica de la sensibilidad y del deseo” (Zapata, Vargas, y Martínez, 2006).

Respecto a lo anterior cabe recordar que la ontología es el campo del conocimiento que trata sobre “las hipótesis fundamentales relacionadas con lo real y el conjunto de los seres, los principios y las teorías de la realidad” (Zapata y Rodríguez, 2008, p. 48) refiriendo a Bédard (1995) y a Chanlat (1998, citado en Zapata y Rodríguez, 2008). La ontología trata del fundamento del orden de las cosas, es decir, de los principios generales de la realidad y de la inteligibilidad. Según Bédard (1995), “los principios son a la ontología lo que los valores son a la axiología”. Cuando se estudian el ser humano y el universo natural o el divino, la ontología se divide en psicología, cosmología y teología. De esta forma, se constituye como la piedra angular sobre la cual reposan la axiología, la epistemología y la praxeología.

En consecuencia, cada una de las dimensiones de la filosofía está condicionada por la presencia de las otras. Así mismo, la interacción dialéctica de las cuatro partes de la persona —la práctica, el saber, la emoción y la razón de ser— produce una experiencia armoniosa, una divergencia o un desacuerdo entre ellas, lo que desencadena oportunidades o dificultades en la persona que trascienden en el desempeño laboral. La praxeología justifica la existencia de la función administrativa en cualquier actividad humana; la epistemología, la base teórica; la ontología, los principios de integración teoría-realidad, y la axiología, la sensibilidad del ser.

La razón de ser esta interrelación es la de favorecer la acción recíproca de las cuatro dimensiones filosóficas de la administración y propiciar que todos los integrantes de una organización se encuentren en condiciones favorables que les permitan ejercer plenamente todas sus competencias. Desde esta reflexión se podrá apreciar la auténtica cultura organizacional en una empresa.

Los principios teóricos del orden social y humanístico reseñados en este artículo hacen parte del marco teórico de la investigación de la que el mismo es producto y fueron objeto de análisis de los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos a partir de la aplicación de las técnicas e instrumentos de análisis a la muestra aleatoria y grupos focales objeto y sujeto de este estudio.

Toda vez que la cultura organizacional apropiada en las empresas sociales del Estado (ESE) es un elemento fundamental que administra la calidad de los sistemas de salud en Colombia, en definitiva y en términos sencillos se puede concluir que el conocimiento empírico y científico es un dispositivo que se desarrolla con la aplicación directa de la inteligencia sobre la experiencia, al proporcionar mayor amplitud al juicio y profundidad al entendimiento, así como Sternberg (1994) lo demuestra a través de sus diferentes investigaciones, en donde proporciona seis componentes de este constructo: “capacidad de razonamiento, sagacidad, aprender de las ideas y el entorno, juicio, uso exacto y rápido de la información y perspicacia” (Sternberg, 1994, s.p.).

Generalidades y componentes del sistema objeto de evaluación

La presente investigación ha tomado como objeto de estudio la cultura organizacional introducida al Sistema de Salud Pública en Colombia, régimen ejecutado

a través de políticas públicas regladas a través de leyes y decretos que buscan el cumplimiento de cada uno de los lineamientos técnicos y científicos necesarios para obtener un servicio de calidad con equidad para los ciudadanos de todo el territorio nacional, tal y como lo preceptúa la Constitución Política de Colombia de 1991. Así, el Estado crea el régimen denominado Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad para cumplir con el ejercicio de dicha norma, este es aplicable a todas las empresas sociales del Estado y es promulgado a través del Decreto 1011 de 2006.

En consecuencia, la investigación se propuso evaluar los componentes del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en las Empresas Sociales del Estado del primer nivel de complejidad del departamento del Huila durante el año 2013, con énfasis en la cultura organizacional apropiada para cada uno de ellos, para lo cual se realizó, en primer lugar, un análisis de la percepción de los usuarios del servicio de salud de las empresas sociales del Estado de primer nivel de complejidad y su desempeño, el cumplimiento de los estándares básicos de habilitación, el Pamec (Programa de Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad), el Sistema Único de Acreditación y el Sistema de Información. En el análisis se ubicaron los aspectos más relevantes de los resultados de las etapas anteriores. Es de anotar que la presente evaluación se realizó siete años después de la puesta en vigencia del actual Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (sogc).

En el departamento del Huila hay 37 empresas sociales del Estado (ESE) de primer nivel de atención legalmente constituidas, una por cada uno de sus 37 municipios. Se seleccionaron 16 de las 37 como grupo focal para la presente investigación. Para su selección se tuvieron en cuenta la ubicación geográfica, la facilidad de acceso a la información y la selección de grupos para aplicación de los instrumentos de indagación. Por consiguiente, la muestra es intencionalmente clasificada como aleatoria o probabilística en virtud de que todos los sujetos de la población consultada han tenido la misma probabilidad de ser escogidos o seleccionados, lo que garantiza una manera eficaz de extrapolar los resultados.

En consecuencia, para evaluar el cumplimiento del sogc, en la etapa de habilitación se seleccionaron cuatro variables para cada componente del sistema, cuatro para el sistema pamec, cuatro para el Sistema Único de Acreditación y dos para el Sistema de Información, con la idea de que estas últimas están determinadas por las acciones a las que el marco teórico normativo hace alusión. En la tabla 2 se reseña cada uno de los componentes del sistema evaluados.

En relación con la interpretación de resultados, es importante anotar que la variable denominada *percepción* fue obtenida en la indagación telefónica hecha con los usuarios del sistema de salud objeto de estudio bajo la modalidad de satisfacción del usuario.

Tabla 2. Componentes del Sistema Obligatorio de la Garantía de la Calidad (sogc) evaluados

Componentes del sistema	Criterios
Habilitación NOTA: Los criterios básicos de habilitación no serán evaluados puesto que si la ese funciona actualmente es porque los cumple para poder prestar sus servicios.	1. Establecimiento de nuevos servicios. 2. Inscripción y registro. 3. Verificación. 4. Autocontrol para mantener las condiciones.
Pamec (Programa de Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad)	1. Existencia de documento Pamec. 2. Definición de procesos prioritarios accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad. 3. Criterios y métodos de evaluación. 4. Evaluación sistemática de procesos prioritarios desde la accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad.
Sistema Único de Acreditación	1. Autoevaluación para la acreditación y existencia del respectivo documento. 2. Calificación obtenida producto de la autoevaluación mayor de uno. 3. Existencia de planes de mejoramiento para la acreditación o la existencia de procesos para la acreditación priorizados en el Pamec. 4. Existencia de la evaluación externa para la acreditación.
Sistema de Información	1. Reporte oportuno de los indicadores de calidad definidos por el sgss. 2. Cumplimiento del estándar de cada indicador.

Fuente: Elaboración propia.

El significado y sentido del término percepción es definido por el diccionario especializado en términos psicológicos como la “función psíquica que permite al organismo, a través de los sentidos, recibir y elaborar las informaciones provenientes del exterior y convertirlas en totalidades organizadas y dotadas de significado para el sujeto” (Bruno, 1997, p. 220).

Por otra parte, la percepción también se define como “el conjunto de procesos y actividades relacionados con la estimulación que alcanza a los sentidos, mediante los cuales obtenemos información respecto a nuestro hábitat, las acciones que efectuamos en él y nuestros propios estados internos” (Gibson, 1979, p. 142), definición que se expone conceptualmente en el planteamiento ecologista del científico James Jerome Gibson —contenida en el libro *The Ecological Approach to Visual Perception* (1979)—, quien define la teoría de percepción como un proceso simple.

Para efectos de esta investigación la percepción se interpreta como un proceso donde la persona selecciona, organiza e interpreta los estímulos y les da un significado, y, por otra parte, la cultura organizacional como un “conjunto de suposiciones, creencias, valores y normas que comparten los miembros de una organización” (Bédard, 1995, y Chanlat, 1998, citados por Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17).

A la sombra de esta perspectiva simbólico-interpretativa —al incorporar el enfoque cultural—, la organización se percibe como construcción simbólica materializada comunicativamente, proceso mediante el cual se conforman, transmiten y desarrollan los significados y sentidos de una comunidad multicultural. La empresa constituiría un sistema cultural, una construcción social formada simbólicamente y mantenida por la interacción social de sus miembros. Para ello se entendería la cultura como esencia de la organización.

Ubicación geográfica del objeto de estudio

El departamento del Huila está dividido en cuatro zonas de acuerdo con su distribución geográfica y su red de prestadores de servicios salud, se encuentra distribuida de la misma manera (ver gráfico 1).

La distribución de la muestra se construyó según sus niveles de complejidad y concentración de la población de acuerdo con la frecuencia de uso. Se seleccionaron como prototipo aleatorio intencional las empresas sociales del Estado que se exponen en la tabla

3, que prestan sus servicios en los municipios con los que se relacionan en la misma tabla.

Marco metodológico y resultados

Evaluar un programa en funcionamiento supone “un juicio acerca de un programa o cualquier otro objeto de evaluación o recoger algunos datos sobre el mismo para emitir un juicio” (Zanini, 2009, p. 4). Además, los datos acopiados pueden tener diversa procedencia, desde aquellos basados en opiniones o sobre los cambios producidos en el programa, hasta información sobre la población a la que efectivamente llega el programa.

En este caso en particular, el estudio se enmarca en una “investigación evaluativa” de corte cuantitativo. Al evaluar los componentes y factores de la salud humana se acogió un proceso que no fue meramente descriptivo sobre el funcionamiento de un sistema o servicio, sino una red de “relaciones entre el sistema y su entorno organizativo y los usuarios”, tal y como lo plantea Abad (1997, p. 37, citado en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17). Desde la comunicación entre los usuarios y el sistema gubernamental es posible prever las necesidades y la indagación de los niveles de satisfacción, de modo tal que se comporte como “un sistema de vigilancia continuada a fin de que favorezca el diagnóstico y el cambio flexibilizado del sistema” (Abad, 1997, p. 11).

Cabe advertir al respecto que los criterios no son medidas *per se*, sino indicadores de resultado que se deben transformar en variables para que las deducciones y análisis tengan un grado de confiabilidad y validez muy alto cuando se emitan. Este tipo de evaluación no debe ser una actividad de carácter esporádico en las organizaciones públicas, sino, por el contrario, debe tener un carácter de continuidad para que además se convierta en un instrumento de gestión del sistema, lo que permitiría la monitorización de las actividades por largo tiempo a fin de mejorar y obtener niveles de desarrollo óptimos. Por último, los indicadores de resultado contienen elementos metodológicos que se derivaron de la lógica de los marcos teóricos y conceptuales utilizados.

Para la recolección de la información se utilizó el método de análisis de fuentes primarias y técnicas de indagación. De igual forma, para el análisis de los datos se utilizó específicamente el modelo de la profesora Renée Bédard, a partir de los postulados enmarcados en lo que ella determinó como el “rombo filosófico”, comparados con los postulados expuestos en la guía del DAFP.

Gráfico 1. Distribución geográfica de conformación de redes de servicios de salud



Fuente: Secretaría de Salud Departamental del Huila.

Tabla 3. Empresas sociales del Estado del departamento del Huila

Municipio	Empresa social del Estado
Acevedo	Hospital San Francisco Javier
Agrado	Hospital Municipal San Antonio del Agrado
Aipe	Hospital San Carlos
Algeciras	Hospital Municipal Algeciras, Huila
La Plata	Hospital San Sebastián de La Plata
Pitalito	Hospital Manuel Castro Tovar
Garzón	Hospital María Auxiliadora
Gigante	Hospital San Antonio
Yaguara	Hospital Laura Perdomo de García
San Agustín	Hospital Arsenio Repizo Vanegas
Rivera	Hospital Divino Niño
Palermo	Hospital San Francisco de Asís
Hobo	Hospital Municipal de Hobo
Campoalegre	Hospital del Rosario
Palestina	Hospital Camilo Trujillo Silva
Timana	Hospital San Antonio

Fuente: Secretaría de Salud Departamental.

Instrumentos de medición

- *Análisis documental.* De acuerdo con Quintana (2006, citado en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17), el análisis documental constituye el punto de entrada a la investigación. Para ello, los documentos institucionales de tipo formal fueron la fuente primaria

de indagación sobre el cumplimiento de los procesos y procedimientos determinados por el sistema de calidad. A través de ellos fue posible obtener información valiosa para lograr el encuadre, que incluye, básicamente, describir los acontecimientos, así como los problemas y la cultura objeto de análisis. En consecuencia, los documentos permitieron revelar los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad que caracterizan el grado de cumplimiento para los indicadores valorados. El análisis documental se desarrolló en cinco acciones: a) rastrear e inventariar los documentos existentes y disponibles; b) clasificar los documentos identificados; c) seleccionar los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; d) examinar a profundidad el contenido de los documentos seleccionados para extraer elementos de análisis y consignarlos en el diario de campo con el que se registraron los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se fueron descubriendo; e) analizar de forma transversal y comparativa los documentos, con el fin de diferenciar la teoría inscrita en el sistema metodológico y en las guías de aplicación sobre los hallazgos previamente realizados; f) construir una síntesis comprensiva total sobre la realidad humana analizada.

- *Entrevistas individuales.* Al respecto cabe señalar que para el análisis fueron utilizados los postulados de Taylor y Bogdan (2000, citados en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17), quienes definen la entrevista como “una conversación verbal, cara a cara y tiene como propósito conocer lo que piensa o siente una persona con respecto un tema en particular” (p. 74). Por otra parte, Albert (2007, citado en Zapata y Rodríguez, 2008, p. 17) señala que es “una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información a otra (entrevistado / informante) para obtener datos sobre un problema determinado” (p. 242). Es decir, que puede definirse como una conversación con finalidad. Este tipo de entrevista se realizó telefónicamente con usuarios del programa de salud y personalmente con gerentes y funcionarios las ESE. Las preguntas semiestructuradas nos permitieron interrogarlos con mayor detenimiento sobre la calidad del servicio y otras cuestiones más complejas.

Análisis de fuentes primarias y técnicas de indagación

Los datos se obtuvieron de los registros de información local; del trabajo de campo con observación en el terreno indagado; de la corroboración

de lo realizado por el sistema en coordinación con la persona encargada de la gestión a la estrategia de atención primaria en salud departamental, quien actuó concertadamente durante la ejecución de la investigación; de entrevistas a los actores involucrados en las que se utilizaron guías semiestructuradas aplicadas a una muestra de 16 referentes de la gestión política local —representados en gerentes públicos, secretarios de salud, autoridades sectoriales o colaboradores de la ESE—. Además, se hicieron 400 encuestas telefónicas, seleccionadas al azar, a usuarios activos de los programas para evaluar el modelo de atención desde la percepción de quien recibe la atención.

El análisis de datos se realizó, primero, en una etapa descriptiva y luego en una etapa analítica, con el objetivo de comparar los modelos de atención utilizados en conjunto con la cultura organizacional operante en cada una de las ese objeto de estudio. Para la información recolectada de los registros de información local se establecieron variables y evaluaciones que serán explicadas durante la descripción de los resultados obtenidos. Los hallazgos de las entrevistas semiestructuradas y del trabajo en campo se clasificaron, en primera instancia, según los cuatro componentes del

Gráfico 2. Fórmula estadística

$$n = \frac{N}{1 + \frac{e^2 (N-1)}{z^2 pq}}$$

n = tamaño de la muestra que deseamos conocer.

N = tamaño conocido de la población. e , z y pq (o σ^2) como antes.

Fuente: Morales (2010).

rombo filosófico (prácticas, criterios de validez, valores fundamentales y principios fundadores), y, posteriormente, se relacionaron las evaluaciones del sogc y la satisfacción del usuario.

Cuantificación de la muestra

- **Sujetos.** La muestra está constituida por 400 usuarios del programa distribuidos en 16 ese, que a su vez están distribuidas en 16 municipios del departamento del Huila.

Tabla 4. Nivel de confianza, encuesta poblacional

Población	Municipio total	Intervalo de confianza	Nivel de confianza	Número de encuestados
Aipe	24 847	20%	95%	18
Agrado	8 954	20%	95%	6
Acevedo	31 516	20%	95%	23
Algeciras	24 348	20%	95%	20
Campoalegre	33 949	20%	95%	25
Garzón	84 307	12%	95%	63
Gigante	32 248	20%	95%	23
Palestina	11 302	20%	95%	8
Yaguara	8 716	20%	95%	6
Hobo	6 867	20%	95%	5
La plata	60 563	15%	95%	43
San Agustín	32 269	20%	95%	23
Pitalito	121 049	10%	95%	86
Rivera	18 348	20%	95%	13
Timana	20 245	20%	95%	15
Palermo	31 536	20%	95%	23
Total Huila	551 064	5%	95%	400

Fuente: Elaboración propia.

- **Fórmula estadística con la que se determinó el tamaño de la muestra.** Los criterios propuestos fueron analizados de acuerdo con los autores que determinan la muestra sobre el número de sujetos. El análisis factorial puede verse comentado en Garson (2003), Mundfrom et ál. (2003) y Osborne y Costello (2004), citados en Zapata y Rodríguez (2008, p. 17). El número de sujetos en el análisis factorial lo tratamos también en otro lugar (Morales, 2010).

Se ingresó a Market Research Surveys Online² y se introdujo el nivel de confianza (95%) y el tamaño de la población como se muestra en la tabla 4.

Los resultados se analizaron de acuerdo con el *nivel de confianza* o riesgo de equivocarnos al presentar los resultados que aceptamos. El *margen de error* que estamos dispuestos a admitir se expone en el gráfico 3.

Resultados por componente

Evaluación de cada uno de los componentes del sogc en salud

El Decreto 1011 de 2006 estableció que el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (sogc) de la atención de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud es el conjunto de instituciones, normas, requisitos, mecanismos y procesos centrados en el usuario, deliberados y sistemáticos, desarrollados en el sector de la salud y que están orientados a la mejora de resultados de la atención. Esto va más allá de la verificación de

la existencia de estructura o de la documentación de procesos que solo se constituyen como prerrequisito para alcanzar los mencionados resultados.

Por lo tanto, evaluar el sogc desde un enfoque cultural implica saber si las empresas escogidas cumplen con acciones de mejora continua centradas en el usuario —como planear, hacer, actuar y verificar—. Es decir, es necesario saber si tales empresas implementan maneras prácticas para prestar un servicio dirigido a la satisfacción de sus clientes, comprendiendo y conociendo cuáles son sus necesidades actuales y futuras, así como sus requerimientos respectivamente.

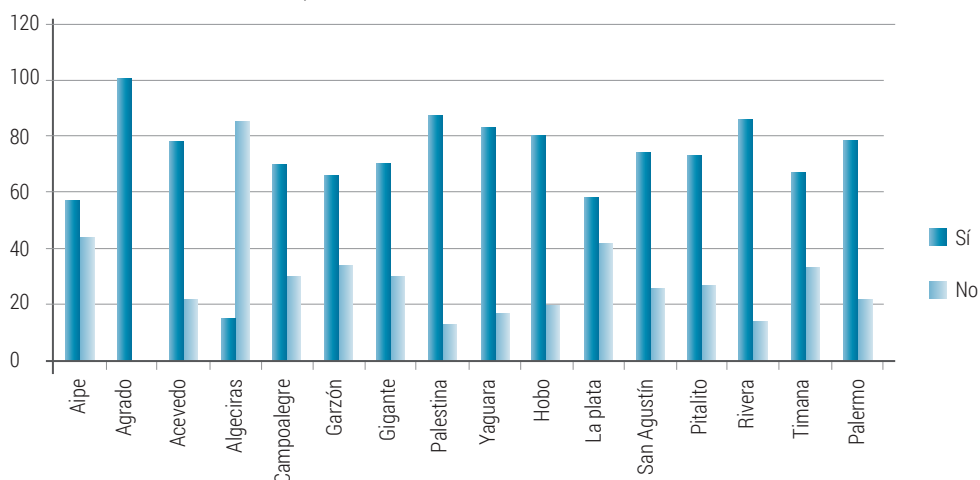
Evaluación del sistema único de habilitación

El Decreto 1011 de 2006 definió al Sistema Único de Habilitación como el conjunto de normas, requisitos y procedimientos mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera, y de capacidad técnico-administrativa indispensables para la entrada y permanencia de las organizaciones en dicho sistema. A los entes de dirección y control, tanto del ámbito nacional como departamental, les corresponde principalmente establecer y verificar el cumplimiento de unos requisitos mínimos de entrada y permanencia en el sistema de salud.

Evaluación de la auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención de salud

El Decreto 1011 de 2006 estableció que las instituciones prestadoras de servicios de salud deben contar

Gráfico 3. Nivel de satisfacción en la atención prestada



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. Nivel de satisfacción con atención de la ESE

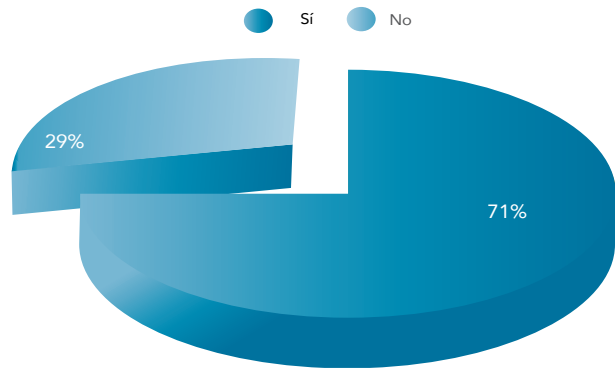
Etiqueta de valor	Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SÍ	1	283	70,75	70,75	70,75
NO	2	117	29,25	29,25	100,00
Total		400	100,0	100,0	

Se sintió satisfecho con la atención prestada por la ESE.

N	Válido	400
	Perdidos	0
Media		1,29
Desv Std		,46
Err.Est.Curt		,24
Suma		517,00
Percentiles	50 (mediana)	1

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Nivel de satisfacción global en el departamento del Huila



Fuente: Elaboración propia

con programas de auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención de salud (Pamec) que deben concordar con la intención de los estándares de acreditación y ser superiores a los que se determinan como básicos en el Sistema Único de Habilitación.

Evaluación del sistema único de acreditación

El Decreto 1011 de 2006 definió al Sistema Único de Acreditación como el conjunto de entidades, estándares, actividades de apoyo y procedimientos de autoevaluación, mejoramiento y evaluación externa destinados a demostrar, evaluar y comprobar el cumplimiento de niveles superiores de calidad por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y el Sistema Único de Acreditación.

Evaluación del sistema de información para la calidad

El Decreto 1011 de 2006 definió el Sistema de Información para la Calidad como un sistema de información de indicadores de calidad que le permite a los usuarios y diferentes actores monitorear las características del sistema en el ejercicio de sus derechos y deberes, de manera que puedan tomar decisiones informadas en el momento de ejercer los derechos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud contempla para ellos.

Cumplimiento global del sogc

Evaluar integralmente el sogc de la atención en salud nos permite tener parámetros de comparación entre cada una de las empresas estudiadas y relacionarlas con el impacto de sus acciones, específicamente con la satisfacción de sus usuarios y con las características culturales de la organización. Para poder llevar a cabo una medición del cumplimiento de manera global fue necesario parametrizar cada una de las variables que se estudiaron para describir su evaluación particular en cada uno de sus componentes. El resultado fue de 7,14% por los 14 componentes evaluados.

Conclusiones y discusión de los resultados

El total de los hospitales evaluados evidencian que los servicios que prestan están inscritos en el registro especial de prestadores de servicios de salud, puesto que

Tabla 5. Matriz de análisis de contenido según indicadores y variables

Variables		Indicadores establecidos por el sistema	Categorías de análisis	Técnicas de recolección de información
"SOGCS: Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud" *Independiente"	Ley	Sistema Único de Habilitación: Los criterios básicos de habilitación no serán evaluados en virtud de que si la ESE funciona actualmente es porque los cumple para poder poner en marcha sus servicios. Los criterios que evaluaremos los llamaremos complementarios.	* Establecimiento de nuevos servicios. * Inscripción y registro. * Verificación. * Autocontrol para mantener las condiciones (cultura organizacional).	*Revisión de documentos. * Lista de chequeo. * Parametrización de cumplimiento. * Entrevista.
"Percepción" * Dependiente"	Marco T.	PAMEC: Programa de Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad.	* Existencia de documento del Pamec. * Definición de procesos prioritarios, accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad. *Criterios y métodos de evaluación. * Evaluación sistemática de procesos prioritarios desde la accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad.	*Revisión de documentos * Lista de chequeo. * Parametrización de cumplimiento.
"Cultura organizacional" * Dependiente"	Marco teórico	Sistema Único de Acreditación.	* Evaluación para la acreditación y existencia del respectivo documento. *Que la calificación obtenida producto de la autoevaluación sea mayor de uno. * Existencia de planes de mejoramiento para la acreditación o existencia de procesos para la acreditación priorizados en el Pamec. *Existencia de la evaluación externa para la acreditación.	*Revisión de documentos * Lista de cheque * Parametrización de cumplimiento.
		Sistema Único de Información.	* Reporte oportuno de los indicadores de calidad definidos por el SGSSS. * Cumplimiento del estándar de cada indicador. (Satisfacción global)	*Revisión de documentos. * Lista de chequeo. * Parametrización de cumplimiento. * Encuesta telefónica estructurada.

Fuente: Elaboración propia.

cuentan con los respectivos certificados de habilitación y son controlados mediante procesos de autoevaluación. Sin embargo, al evaluar si estos servicios inscritos, registrados y habilitados fueron producto de las necesidades de los usuarios —es decir, si las empresas sociales del Estado estudiadas identificaron o identifican necesidades para establecer los servicios que deben prestar—, se evidenció que ninguno se centra en tal proceso. La apertura de un servicio en los casos que se dieron obedeció a negociaciones o disposiciones de contratación por parte de los administradores y el Gobierno regional.

Por otro lado, también se encontró que todos cuentan con los documentos Pamec y con la autoevaluación del Sistema Único de Acreditación, que están identificando procesos prioritarios a partir de una previa definición de los criterios y métodos de evaluación de los procesos priorizados. Como resultado de dicho análisis se obtuvo un porcentaje de cumplimiento global de 71,43% en la mayoría de las ese, excepto las de Hobo y Palermo, que obtuvieron 64,9%.

Como resultado de la comparación teórica de las subcategorías de autocontrol y cultura organizacional se

realizó un paralelo que indica las similitudes y diferencias entre los modelos administrativos aplicados al sistema. El resultado se encuentra resumido en la tabla 7.

Así mismo, en la tabla 8 se expone un resumen de los hallazgos encontrados sobre las características culturales de los hospitales estudiados.

En cuanto al desarrollo de los dispositivos sociales que aseguren al individuo y a la comunidad un nivel de vida adecuado acorde con sus necesidades para la conservación de la salud, se pudo apreciar que estos se encuentran concentrados, en su mayoría, en los espacios urbanos. Hoy en día el concepto de salud pública está tácitamente consensuado en la definición elaborada por la Organización Mundial de la Salud que se publicó en los Objetivos del Milenio como la *Estrategia de salud para todos en el siglo XXI*, en donde se expone que la salud es el derecho que deben garantizar los Estados para que “todos los habitantes puedan trabajar productivamente y participar activamente en la vida social de la comunidad donde viven” (OMS, 1997, p. 10).

Ahora bien, cada uno de los parámetros y procedimientos que se vincularon a través de las variables, categorías y subcategorías de análisis construidas para la evaluación encontraron nicho en dos escuelas de pensamiento administrativo. La primera, de tipo gubernamental, orientada al sistema social, y la otra, de tipo general, situada en una de las corrientes del neohumanismo.

Estas teorías dan sentido a la cultura organizacional y significado a la percepción humana. Por tal motivo, entre los resultados se dispuso de un paralelo cualitativo y de una respuesta cuantitativa de los usuarios sobre el cumplimiento de los dispositivos de calidad organizacional propuestos para la evaluación del sistema en sus distintos componentes, ubicados en el ámbito municipal. De ello resultaron indicadores de cumplimiento desde

parámetros técnicos, cuyo valor solo puede ser considerado como indicador de cobertura de control y no de calidad integral.

En lo que se refiere al concepto de gestión en salud pública, los análisis involucran a dieciséis ESE de las instituciones del Sistema de Seguridad Social del departamento del Huila como muestra aleatoria. Sus acciones y competencias se relacionan con los resultados y contribuyen a mejores las condiciones de salud y calidad de vida de la población, pero desconocen la cultura en que está inmersa la comunidad.

Por lo tanto, el modelo de gestión se orienta a la construcción y aplicación de los objetivos, metas, estrategias y acciones relacionadas con la salud concebida en el Plan Nacional de Salud Pública, según el nivel y tipo de

Tabla 6. Resultado evaluación del sistema de información para la calidad

Sistema único de habilitación		Auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención en salud-Pamec		Sistema Único de Acreditación		Sistema de Información para la calidad	
Indicadores	Resultados	Indicadores	Resultados	Indicadores	Resultados	Indicadores	Resultados
El establecimiento de nuevos servicios de primer nivel requeridos por el SGSSS y los usuarios.	Quince de las dieciséis ESE no evidencian la apertura de nuevos servicios del primer nivel de complejidad.	La existencia de un documento Pamec.	Las dieciséis ESE estudiadas cuentan con un documento Pamec.	Que la ESE haya realizado la autoevaluación para la acreditación y existe el documento respectivo.	Las dieciséis ESE estudiadas cuentan con documentos Pamec.	Que el reporte de los indicadores de calidad definidos por el SGSSS hayan sido oportunos.	Las dieciséis ESE cumplen con los indicadores de calidad definidos por el SGSSS.
La inscripción y registro.	Las dieciséis ESE estudiadas cumplen con el proceso de inscripción en el registro especial de prestadores.	Si la ESE ha definido procesos prioritarios para evaluar sistemáticamente, desde el punto de vista del cumplimiento de la accesibilidad.	Cuatro ESE no definen dentro del documento Pamec procesos prioritarios.	Que la clasificación obtenida producto de la autoevaluación de acreditación sea mayor a uno.	Cuatro ESE no definen dentro del documento Pamec procesos prioritarios, doce definen solo dos procesos, oportunidad y pertinencia.	Que el estándar de todos los indicadores se haya cumplido.	Las dieciséis ESE cumplen con los estándares.
La verificación y cumplimiento de los estándares de habilitación.	Las dieciséis ESE estudiadas cumplen con estándares definidos y cuentan con certificación de cumplimiento de las condiciones de habilitación.	Si se han definido los criterios y métodos de evaluación.	Doce ESE definieron el proceso prioritario, todas tienen definidos criterios y métodos de evaluación para evaluar la oportunidad.	Que exista planes de mejoramiento para la acreditación o estos procesos de la acreditación estén priorizados en el Pamec.	De las doce ESE que definieron procesos prioritarios tienen los criterios y métodos de evaluación a la oportunidad.		
El control para mantener las condiciones de habilitación.	En las dieciséis ESE se evidencia un proceso para mantener las condiciones de habilitación declaradas durante el término de su vigencia.	Si la ESE ha evaluado sistemáticamente los procesos definidos como prioritarios desde el punto de vista del cumplimiento de la accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad.	De las doce ESE que definieron procesos prioritarios, solo se evalúan cada seis meses la oportunidad y la seguridad.	Que se haya realizado una evaluación externa de la acreditación.	De las doce ESE que definieron procesos prioritarios, solo se evalúan cada seis meses la oportunidad y la seguridad.		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Tabla comparativa del Sistema Obligatorio de la Garantía de la Calidad (sogc)

Principios de Administración Pública en Colombia (Fuente: DAFP)	Rombo filosófico de René Bedar	Características culturales de las ESE del departamento Huila	Resultados
Enfoque hacia el cliente: la razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes, por lo tanto, es fundamental que estas comprendan cuáles son las necesidades actuales y futuras de estos, que cumplan con sus requisitos y que se esfuercen por exceder sus expectativas. Antes que comprender las necesidades, es menester que la entidad pública determine cuáles son sus clientes con base en la idea de que estos pueden ser: una organización, entidad o persona que recibe un producto y / o servicio y, en este sentido, sus necesidades pueden variar, por lo que se hace necesario no perder de vista este aspecto al momento de generar servicios y / o productos.	El gerente da órdenes, los trabajadores las obedecen. Atención al usuario genera demanda con base en la enfermedad y está orientada por las acciones de promoción y prevención que están acordadas. Así mismo, se mide la satisfacción del usuario.	Enfoque en el cliente / enfoque basado en hechos; contratación de personal de la región; enfoque en el presupuesto; comunicación poco efectiva de la gerente; capacitaciones, celebraciones y bienestar social; falta de continuidad en los procesos y capacitaciones; desconfianza en la autoridad; visitas domiciliarias; malos canales de comunicación interna; desinterés por el trabajador.	Alto: Agrado, Palestina, Rivera. Medio: Algeciras, Yagura, Hobo. Bajo: Pitalito, San Agustín, Acevedo.
Liderazgo: desarrollar una conciencia de la calidad implica que la alta dirección de cada entidad sea capaz de lograr la unidad de propósito dentro de esta, generando y manteniendo un ambiente interno favorable en el que los servidores públicos y / o particulares que ejercen funciones públicas puedan llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la entidad.	Órdenes, control, autoridad, desconfianza, paternalismo, obediencia de órdenes, miedo, planeación a corto plazo, aporte de ideas de los trabajadores, empoderamiento, liderazgo participativo, consejos, reflexión acción, pragmatismo, confianza, responsabilidad de los trabajadores, compromiso del gerente con la calidad, cooperativismo, buena comunicación, rechazo a la corrupción, sensibilidad social, escuchar, lealtad, coherencia, delegar, equidad, servicio, convicción, cooperativismo, planeación a largo plazo, hechos / datos, presidir los comités, lanzamiento y apoyo de la formación, difusión del concepto de calidad, hablar y preguntar a los usuarios.	Acercamiento al usuario, escuchar al usuario, visitas domiciliarias, documentos actualizados, compromiso, cooperación enfoque basado en las finanzas, absolutismo, malos canales de comunicación interna.	Alto: Palestina, Rivera. Medio: Acevedo, San Agustín y Pitalito. Bajo: Campoalegre.
Participación activa de los trabajadores públicos y / o particulares que ejercen funciones públicas.	Inspira, anima y reconoce las contribuciones de los trabajadores, innovación y creatividad, involucramiento, valoración de la dirección, compromiso del trabajador, deseos de participar y contribuir a la mejora continua, motivación, recompensas y reconocimiento, sanción.	Rotación del personal, en proceso de actualización, cooperación, obediencia, autoritarismo, paternalismo, capacitación y formación al trabajador, capacitaciones, celebraciones y bienestar social, desinterés por el trabajador, capacitaciones, celebraciones y bienestar social.	Alto: Agrado, Palestina, Rivera. Medio: Palermo, Hobo. Bajo: Gigante, Tímaná.
Mejora continua: siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad.	Priorización, formación, empoderamiento, confianza, responsabilidad, flexibilidad.	Documentación actualizada, respeto, lealtad, resistencia al cambio, solidaridad, honestidad, tolerancia.	Alto: Agrado, Palestina, Rivera, Hobo y Algeciras. Medio: Yagura, Gigante, San Agustín. Bajo: Aipe, La Plata y Garzón.

Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: en todos los niveles de la entidad las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información, y no simplemente en la intuición.	Formación de personal, objetividad, transparencia informativa.	Capacitación y formación al trabajador, capacitaciones.	Alto: Timaná, Garzón, La Plata y Aipe. Medio: Palermo, Acevedo y San Agustín. Bajo: Gigante, Campoalgre.
Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios: las entidades y sus proveedores son interdependientes. Una relación beneficiosa basada en el equilibrio contractual aumenta la capacidad de ambos para crear valor.	Confrontación, optimización de costos, cooperación, presiones, contratación, exclusividad, no dan estudios de costos en las negociaciones.	Conformidad, desconfianza.	Alto: Agrado, Palestina, Rivera. Medio: Hobo, La Plata. Bajo: Pitalito, San Agustín, Acevedo.

Fuente: Elaboración propia basado en Peresson, L. (2007, p. 8).

intervención que realiza a la comunidad y población involucrada. Este nivel de gestión involucra a los actores institucionales encargados de la operación de la atención en salud, cuyo actuar está definido por las competencias, responsabilidades y funciones establecidas normativamente.

Esto implica el cumplimiento de la ley y la normatividad dispuestas para tal fin, así como la coordinación de recursos físicos, financieros, de información y de talento humano guiados por el objetivo de lograr, de manera eficiente y sostenible, los resultados previstos según el rol que les corresponde.

El objetivo más genérico de los procesos gerenciales en los ámbitos públicos consiste en la creación de valor público, que brota de servicios, impactos o procesos que el público reconoce como valiosos. Para lograr un enfoque estratégico para la gerencia se requiere, además, de una conciencia del entorno en que se insertan los esfuerzos que proponen apoyar el desarrollo y las condiciones de ese entorno que pueden facilitar o dificultar el proceso de desarrollo. Asimismo, hace falta especificar las áreas de acción en que los gerentes tienen que actuar para poder definir sus objetivos y planear, implementar y evaluar las actividades asociadas. (Indes, 2005, p. 1)

La gestión integral tiene dos componentes para su ejecución eficaz y eficiente, una de nivel macro y otra de nivel micro. El nivel macro desarrolla los compo-

nentes del direccionamiento estratégico institucional a la par con un enfoque general, que viabiliza los objetivos y resultados esperados en salud pública. Esta tendencia propone el desarrollo de organizaciones abiertas a su entorno, a las necesidades de la población y, por lo tanto, dinámicas que reconocen la complejidad social de la que hacen parte.

En otro nivel se encuentra la microgestión, orientada a

conciliar valores y alinear objetivos entre los agentes principales de la práctica asistencial y la función gestora. Este encuentro de corresponsabilidad clínico / gestor exige confianza compartida, racionalidad de las decisiones, métodos para evaluar desempeño y resultados y una calidad motivacional que fomente simultáneamente actitudes cooperativas y competitivas. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2004, p. 3)

El gobierno clínico “es una renovada cultura por asegurar la mejora continua de la calidad y de los estándares de eficiencia en los servicios sanitarios” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2004). Por esta razón, la presente investigación, de carácter evaluativo empírico-analítico, transfirió cada uno de los parámetros propuestos en la legislación colombiana y en los lineamientos técnicos —complementándolos con aportes científicos de gran interés mundial— a datos estadísticos para medir los niveles de satisfacción y calidad del servicio de salud del primer nivel en el departamento del Huila.

Tabla 8. Resumen de hallazgos encontrados sobre las características culturales de los hospitales estudiados

Municipio % de satisfacción global	Prácticas	Criterios de validez	Valores	Principios
Agrado (100%)	Contratación personal de la región, acercamiento al usuario por parte de la gerencia.	Documentación y actualización de documentos.	Confianza, compromiso, empatía y trato humano, responsabilidad social, sentido de pertenencia.	Enfoque hacia el cliente – enfoque basado en hechos.
Palestina (87%)	Acercamiento al usuario, escuchar al usuario, capacitación y formación al trabajador.	Empoderamiento – en proceso de actualización.	Solidaridad, crítica.	Enfoque hacia el cliente – enfoque basado en la norma, paternalismo.
Rivera (86%)	Rotación de personal, capacitación.	En proceso de actualización.	El orden, rigor, respeto por el otro.	Enfoque basado en las finanzas.
Algeciras (85%)	Rotación de personal.	En proceso de actualización.	Obediencia, solidaridad.	Enfoque basado en las finanzas.
Yaguara (83%)	Rotación de personal.	En proceso de actualización.	Compromiso, responsabilidad.	Enfoque basado en las finanzas.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

Agudelo, C. A., Cardona, B. J., Ortega, B. J. y Robledo, M. R. (2011). Sistema de salud en Colombia: 20 años de logros y problemas. *Ciencia y Salud Colectiva*, 16(16), 2817-2828. Doi: <http://doi.org/dzjmxr>.

Alberro, M. (2003). Las tres funciones descritas por Dumezil en las sociedades indo-europeas en la Electra de Sófocles. *Cuadernos de Filología Clásica: Estudios Griegos e Indoeuropeos* 13, 165-180.

Arias-Galicia LF, H.-E. V. (1999). *Administración de recursos humanos para el alto desempeño*. México: Trillas.

Barrera, E. L., Rodríguez, H. J. y Bedoya, L. J. (2007). *Crenado las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Bédard, R. (2003). Los fundamentos del pensamiento y las prácticas administrativas. *Ad Minister, Universidad Eafit* 3 (junio-diciembre), 68-88.

Bruno, F. (1997). *Diccionario de términos psicológicos fundamentales*. Barcelona: Paidós Studio.

Cortina, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.

Congreso de la República de Colombia. (10 de enero de 1990). Ley 10 de 1990. DO: 39.137. Recuperado de: https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0010_90.pdf.

perado de: https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0010_90.pdf.

Congreso de la República de Colombia. (12 de agosto de 1993). Ley 60 de 1993. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85889_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. DO: 41.148. Recuperado: <http://www.ins.gov.co/normatividad/Leyes/LEY%20100%20DE%201993.pdf>.

Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2003). Ley 872 de 2003.

Congreso de la República de Colombia. (24 de junio de 2007). Ley 1151 de 2007.

Congreso de la República de Colombia. (15 de octubre de 2002). Decreto 2309.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1122.

Congreso de la República de Colombia. (9 de diciembre de 2004). Decreto 4110. El cual Reglamenta la Ley 872 de 2003 y adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.

Congreso de la República de Colombia. (3 de abril de 2006). Decreto 1011.

Congreso de la República de Colombia. (10 de agosto de 2007). Decreto 3039 de 2007. Recuperado <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-3039-de-2007.pdf>

DAFP. (2003). *Cultura Organizacional* DAFP. Bogotá: DAFP.

Freeman, P. G.-D. O. (1995). *Los sistemas de salud ante la globalización. Retos y oportunidades para América del Norte*. México; Washington, D.C.: Academia Nacional de Medicina, Instituto de Medicina.

Friedrich Hayek, L. (1998). *Legislación y libertad: reglas y orden*. Buenos Aires: Routledge and Kegan Paul Ltd.

Gibson, J. J. (1979). *The Ecological Approach to Visual Perception*. New Jersey: Laurence Erlbaum Associates.

Gonzalez Salas, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

López, L. y Del Pozo, P. (1998). *Geografía Política*. Madrid: Cátedra.

Ministerio de Salud. (1994). Resolución 5261 DE 1994. Recuperado de: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/11/salud/r5261_94.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2004). *Informe de gestión gubernamental*. Bogotá: MSPS.

Ministerio de Protección Social. (2012). *Dimensiones prioritarias en salud pública: Plan Decenal de Salud Pública 2012-2024*. Bogotá: documento de trabajo MPS.

Morales Sánchez, L. G. (1997). El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Serie Financiamiento del Desarrollo*. Santiago de Chile: Proyecto CEPAL / GTZ.

OMS. (1986). Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud. *Carta de Ottawa, "Salud para todos en el año 2000"*. Canadá: OMS.

OMS. (1997). *Objetivos del Milenio como la Estrategia de Salud para Todos en el Siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

Peresson, L. (2007). *Sistemas de gestión de la calidad con enfoque al cliente*. s.c ; s.e.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: julio 6 de 1991.

Schein, E. (1992). *Cultura organizacional y liderazgo*. San Francisco: Jossey-Bass.

Sternberg, R. J. (1994). *La sabiduría y su relación con la inteligencia y la creatividad*. En, R. J. Sternberg (ed.). *La sabiduría: su naturaleza, orígenes y desarrollo*. Bilbao: DBB.

Zapata Domínguez, A. A. R. (2008). *Gestión de la cultura organizacional: bases conceptuales para su implementación*. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle.

Zapata Domínguez, A. E. A. (2009). *Teorías contemporáneas de la organización y el management*. Colombia: Ecoe Ediciones.

Zapata Domínguez, A. I. S. (2008). *Cultura organizacional en empresas colombianas. Estudios de casos*. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle.

Zapata Álvaro, G. V ; J. M. (2006). *Organización y management. Naturaleza, objeto, método, investigación y enseñanza*. Cali: Universidad del Valle.

Zanini, A. (2009). Propuesta de un instrumento para la evaluación y auditorías de programas de promoción en salud. *Maestría en Salud Pública* (14).

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA Y CHILENA: avances y desafíos para el desarrollo



Laila Katrina del Pilar Rojas Santana

Administradora pública, magíster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca. Especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Docente de la Corporación Universitaria Iberoamericana.
Contacto: katrina.rojas@iberoamericana.edu.co

Fabián Castellanos

Estudiante de décimo semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), funcionario de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.
Contacto: fabicastoba@yahoo.es

Resumen

El presente artículo busca hacer un análisis comparativo entre los procesos de descentralización administrativa en Colombia y Chile con el fin de contribuir al desarrollo territorial. Se pretende responder cuáles son los niveles territoriales en Colombia y Chile, cuáles son las competencias asignadas a cada nivel territorial en ambos países, cuáles son las autoridades en cada nivel de gobierno, cómo son elegidas, cuál es su grado de autonomía y cuáles son los desafíos que enfrentan estos dos países en materia de descentralización administrativa.

Palabras clave

Descentralización, centralización, competencias, autonomía, gobierno.

Comparative analysis between the Colombian and Chilean administrative decentralization: advances and challenges for development

Abstract

This article intends to make a comparative analysis between the administrative decentralization processes in Colombia and Chile with the purpose of contributing to the territorial development. It pretends to respond which are the territorial levels in Colombia and Chile? , which are the competences assigned at each territorial level in Colombia and Chile? , which are the authorities in each level of government, how are they appointed and which is their degree of autonomy? , as well as which are the challenges these two countries face regarding administrative decentralization?

Key words:

decentralization, centralization, competences, autonomy, Government.

Analyse comparative entre la décentralisation administrative colombienne et la chilienne: progrès et défis en matière de développement

Résumé:

Cet article cherche à réaliser une analyse comparative entre les processus de décentralisation administrative de Colombie et ceux du Chili afin de contribuer au développement territorial. L'objectif de cette étude est de répondre aux questions suivantes : Quels sont les compétences attribuées à chaque niveau territorial en Colombie et au Chili ? Quels sont les autorités à chaque niveau de gouvernement ? Comment sont-elles choisies et quel est leur degré d'autonomie ? Et finalement, Quels sont les défis auxquels font face les deux pays en matière de décentralisation administrative ?

Mots-clés:

décentralisation, centralisation, compétences, autonomie et gouvernement.

Análise comparativo entre a descentralização administrativa colombiana e chilena: avanços e desafios para o desenvolvimento

Resumo

Este artigo objetiva analisar comparativamente os processos de descentralização administrativa na Colômbia e no Chile visando contribuir com o desenvolvimento territorial. Pretende-se responder quais são os níveis territoriais na Colômbia e no Chile, quais são as competências atribuídas a cada nível territorial na Colômbia e no Chile, quais são as autoridades em cada nível de governo, como são eleitas e qual o grau de autonomia, bem como quais os desafios que enfrentam esses dois países em termos de descentralização administrativa.

Palavras chave:

Descentralização, Centralização, Competências, Autonomia, Governo.

JEL: H77, H83, H11, H75

Fecha de recepción: 22-09-2017

Fecha de aprobación: 30-10-2017

Cómo citar este artículo:

Rojas Santana, L. K. y Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Administración y Desarrollo* 47(2), 160-171.

Introducción

Los procesos de descentralización en América Latina se han instaurado, en general, como una herramienta de desarrollo. Hay marcadas diferencias entre los países de la zona en términos de los grados de descentralización, en los medios e instrumentos utilizados, así como en los resultados obtenidos en materia de progreso social, económico y político.

Aunque Chile ha tenido algunos avances en la materia, sigue siendo el país más centralista de América Latina, lo que hace que su equilibrio macroeconómico contraste con sus altos niveles de desigualdad (Von Baer, Toloza, y Torralbo, 2013). Si bien los municipios tienen autonomía y deben prestar algunos servicios públicos, no se han tomado medidas de fondo que lleven a un proceso de desarrollo territorial. Paradójicamente, este tema ha sido debatido por muchos años y, de hecho, durante las campañas presidenciales es un tema recurrente, usualmente los candidatos se comprometen a impulsar medidas descentralizadoras.

Lo anterior ha traído como consecuencia un desarrollo económico concentrado en la capital del país: Santiago de Chile. Además, se ha privilegiado el desarrollo macroeconómico, mientras que las regiones han sido relegadas y presentan altos índices de desigualdad.

Como resultado de lo anterior, el modelo de desarrollo chileno ha generado ciertas paradojas o tensiones frente al desarrollo territorial. Por ejemplo, las carencias territoriales contrastan con el alto nivel de desarrollo macroeconómico. Así, el país ha aprovechado los beneficios de la globalización y ha consolidado el nivel central, pero no ha fortalecido sus capacidades ni ha desarrollado las competencias locales, además, la gestión pública es uniforme, cosa que no corresponde con la diversidad y la dinámica del territorio chileno (Von Baer, Toloza, y Torralbo, 2013).

A principios del año 2017 fue promulgada la Ley 20.990, que dispone la elección popular del órgano Ejecutivo del Gobierno nacional. Esta es una reforma constitucional para elegir a través de "sufragio universal, en votación directa, por simple mayoría", por un periodo de cuatro años y con la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez (Senado de la República de Chile, 2016). Este es un primer paso para la descentralización política,

no obstante, faltan por transferir las competencias administrativas y fiscales¹.

En Colombia, por el contrario, se ha avanzado en el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, y actualmente es un buen referente para otros países latinoamericanos. Mediante la Constitución Política de 1991 el país impulsó un modelo en el que las entidades territoriales pudieran definir su propio desarrollo y elegir a sus autoridades e implementó la descentralización de manera paulatina. Sin embargo, en un primer momento las competencias se asignaron sin tener en cuenta sus características y capacidades. Esta situación fue subsanada unos años más tarde mediante la categorización municipal y mecanismos como la certificación.

Si bien estas reformas mejoraron el proceso de descentralización, el ámbito central todavía no tiene la capacidad de hacer un acompañamiento continuo a las entidades territoriales y ello es necesario para desarrollar las competencias asignadas y garantizar que se cumpla con los objetivos de dicho proceso.

Así pues, el proceso de descentralización ha traído consigo ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, altos índices de corrupción y captura del presupuesto público por parte de personas enfocadas en sus intereses individuales y por mafias locales. Lo anterior ha generado la insatisfacción de las necesidades de la población, altos niveles de desigualdad, inequidad en las regiones, mala distribución del ingreso y fallas en los niveles de educación, acceso a servicios públicos e infraestructura del territorio.

Con lo anterior, es necesario comparar la forma en que se ha desarrollado el proceso de descentralización administrativa en Chile y en Colombia, así, podremos indagar sobre la conveniencia de estructuras descentralizadas para el funcionamiento eficiente del Estado como promotor de desarrollo. De esta manera, el objetivo general del presente artículo es analizar el modelo de descentralización territorial administrativo en el caso de ambos países con el fin de contribuir al desarrollo territorial.

Teoría de la descentralización

La *descentralización* es una transferencia del poder político, de dineros fiscales y / o de atribuciones

1 La reforma plantea que el presidente podrá entregar una o más competencias a los Gobiernos regionales, es decir, deja al presidente de la República la potestad de decidir en términos de competencias.

administrativas a Gobiernos subnacionales autónomos. Por lo tanto, se trata en esencia de una redistribución de recursos de unos actores hacia otros (Mardones, 2006). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define el concepto como la “transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder político y de decisión) de una escala jerárquica superior a una inferior” (DNP, 2011, p. 51).

La descentralización también es definida como “un proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles subnacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros” (Consejo Nacional de Planeación, 2014, p. 17).

La descentralización ha sido explicada desde la teoría económica. Por ejemplo, Oates (citado por Centrángolo, 2007) desarrolló el *teorema de la descentralización*, que plantea que “cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de ‘internalizar’ los costos y beneficios de esa provisión” (p. 10). De acuerdo con este autor, “los niveles descentralizados de gobierno tienen su razón de ser en la provisión de bienes y servicios cuyo consumo se limita a sus propias jurisdicciones” (Oates, 1999, p. 1121).

Así pues, el concepto central de ese teorema es que la provisión local de los servicios públicos les permite a los Gobiernos o administraciones subnacionales captar mejor las preferencias y necesidades de los residentes de cada área, mientras que, por su parte, la provisión centralizada implica un servicio más uniforme (Centrángolo, 2007, p. 10).

La descentralización también se justifica porque con ella las necesidades locales serían reconocidas y resueltas en el ámbito local (territorialmente) de manera más sencilla, ya que en últimas son sus propios habitantes quienes conocen las problemáticas locales. De esta manera, las administraciones territoriales brindarían un mejor servicio o, al menos, uno más rápido, esto en la medida en que ellas son las que conocen de primera mano las necesidades de los ciudadanos. Esta situación se explica por dos razones:

Los Gobiernos locales están mucho más cerca de la gente y la geografía de sus respectivas jurisdicciones, por lo tanto, poseen conocimiento de las preferencias locales.

Típicamente, hay presiones políticas (e incluso limitaciones constitucionales) que restringen la capacidad de los Gobiernos centrales para proporcionar niveles más altos de servicios públicos en algunas jurisdicciones que en otras (Oates, 1999).

El Banco Mundial, como organización multilateral, ha sido considerada una de las entidades que históricamente ha apoyado los procesos de descentralización en los países por medio de asesoría a los Gobiernos provinciales, debido a que

Fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Esta es la justificación para el establecimiento de Gobiernos provinciales. (Banco Mundial citado por Centrángolo, 2007, p. 13)

Sin embargo, es válido aclarar que, así como existen ciertos casos en los que es más eficiente la descentralización, también existen contextos en los que el poder central debe mantener el control. Este es el caso de las externalidades, la redistribución del ingreso, la movilidad imperfecta, las economías de escala, entre otras situaciones (Centrángolo, 2007, p. 10).

De acuerdo con el Banco Mundial (1997), la descentralización puede “aumentar las disparidades entre regiones, la pérdida de estabilidad macroeconómica y la sumisión de las instituciones a facciones locales, especialmente en sociedades muy desiguales” (p. 136). Por consiguiente, la asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción (Shah citado por Centrángolo, 2007). En este sentido, el Banco Mundial (1997) ha manifestado que “el problema está en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno” (p. 13).

El siguiente aspecto por tratar son los tipos de descentralización, algunos autores mencionan dos: *especializada o por servicios y territorial* (Mesa, Remolina, Pérez e Igua, 2011). La Corte Constitucional colombiana incluye dentro de esta clasificación la descentralización *por colaboración y por estatuto personal* (Corte Constitucional Colombiana, 2001). Tradicionalmente se habla de descentralización administrativa, política y financiera o fiscal, esta clasificación responde a los objetivos que se persiguen. En el presente

trabajo nos enfocaremos en la descentralización administrativa (territorial).

La descentralización administrativa se divide en *descentralización funcional* y *descentralización territorial*. En la primera se entregan a “órganos personificados e independientes de la autoridad central un patrimonio y un conjunto de atribuciones tendientes a cumplir un fin administrativo de carácter nacional”. La segunda crea “entidades con competencia restringida desde el punto de vista territorial, pero dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en relación con el jerarca central” (Silva, 1995, p. 161).

La Corte Constitucional de Colombia (2001) definió la descentralización territorial como “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (p. 1). El DNP (2011), por su parte, la entiende como la “transferencia de competencias y / o funciones y recursos a una persona pública que ejerce su jurisdicción sobre una sección del territorio del Estado” (p. 53).

Si bien el presente trabajo se enfoca en la descentralización administrativa (territorial), hay que hacer referencia a la descentralización especializada o por servicios, que se define como “la transferencia de competencias y / o funciones y recursos a una persona pública de carácter técnico o especializado” (DNP, 2011). Esto es necesario para entender el comportamiento administrativo colombiano, que propende por brindar cobertura mediante entidades territoriales autónomas y la especialización de los servicios públicos.

Como lo mencionan Valenzuela, Cienfuegos y Penaglia (2015), los tres pilares fundamentales para alcanzar una descentralización autónoma sin cooptación del poder central son el fortalecimiento y la autonomía financiera, la participación y la democratización territorial y un proceso de institucionalización. Existen dos formas de descentralización, una ligada a fortalecer las capacidades locales y la autonomía, y otra que mantiene las estructuras centralistas y crea condiciones para la existencia de mecanismos de cooptación.

Descripción modelo chileno

El Estado de Chile está organizado bajo parámetros constitucionales, es un Estado Unitario pero descentralizado o desconcentrado funcional y territorialmente. De acuerdo con lo determinado por la ley, promueve el fortalecimiento regional, de manera

equitativa y solidaria, en los niveles de gobierno nacional, regional, provincial y comunal.

Aunque la Constitución chilena contempla la descentralización, los pasos hacia la transferencia efectiva de poder y de recursos se ha dado más a través de la desconcentración o delegación, lo que abre un interrogante frente a los impactos generados en los ámbitos regionales y locales (Mardones, 2006).

En las regiones el Gobierno está en cabeza de un gobernador regional, elegido por sufragio universal en votación directa, y del Concejo Regional, que es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. De acuerdo con la Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el Concejo Regional es elegido por los concejales de las municipalidades. La Ley Orgánica Constitucional determina la forma y modo en que la presidencia de la República transfiere competencias de manera temporal o definitiva a los Gobiernos regionales (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

En las regiones también se encuentra la figura del delegado presidencial regional que, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 20.990, es nombrado por el presidente y ejerce las funciones y atribuciones del presidente en la región, además le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos. En este sentido, la centralidad chilena se ha negado a ceder poder a los Gobiernos subnacionales y prefiere afianzar un férreo control a través de medidas de desconcentración que les permite no solo nombrar a algunas autoridades regionales, sino establecer las competencias que les serán cedidas o designadas. A estos procesos se les da el nombre de descentralización (Mardones, 2006).

En lo que tiene que ver con la administración y el Gobierno provincial, existe la Delegación Presidencial Provincial, que es un órgano territorialmente desconcentrado de los delegados presidenciales regionales. El delegado presidencial provincial es nombrado y removido directamente por la Presidencia de la República, recibe instrucciones por parte del delegado presidencial regional en temas de supervigilancia de los servicios públicos ofrecidos en la provincia, además de las funciones encargadas por el gobernador regional, todo esto de acuerdo con lo establecido por la ley (Ley 20.990, 2017).

Esta figura provincial refuerza el argumento de descentralización en Chile, pero no deja de ser otro nivel de gobierno sujeto a nombramiento y competencias

establecidas desde la Presidencia de la República. Es posible que en la búsqueda de descentralización se estén confundiendo los conceptos o que esto se haga intencionalmente para mantener el control político subnacional.

Por último, en la organización administrativa local del Estado chileno están las comunas o la agrupación de comunas, cuyo órgano administrativo reside en la municipalidad, que a su vez está integrada por su máxima autoridad, que es el alcalde, seguida por el Concejo, que es un organismo colegiado elegido por voto popular. De acuerdo con la Ley 18.695 Orgánica de Municipalidades, el alcalde será elegido por voto popular en votación conjunta pero separada de la de los concejales, su mandato será de cuatro años y podrá ser reelegido (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

De otra parte, uno de los elementos con los que cuenta el Estado chileno son las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), desconcentradas de los ministerios territorialmente, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior y las Secretarías General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

Descripción modelo colombiano

El Estado colombiano se organiza y se define a través de elementos constitucionales, como la centralización del poder político y la descentralización territorial, conceptos que el dnp ha tratado de explicar de la siguiente manera:

Colombia está organizada como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios). (DNP, 2011, p. 45)

En ese sentido, para el DNP la descentralización administrativa y la centralización política constituyen los principios básicos de la organización estatal, esto se relaciona con la organización administrativa del Estado colombiano y los niveles de gobierno determinados para tal fin.

Colombia, desde la Constitución de 1886, ha preferido un modelo de gobierno unitario y centralista, lo que en parte explica la dificultad de descen-

tralizar el poder. En los años ochenta con la descentralización se buscó dar respuesta a la crisis de legitimidad del Estado, se consideró que la mayoría de la población no se sentía verdaderamente representada por el Gobierno nacional (Valencia y Karam de Chueiri, 2014). Antes de las reformas de los años ochenta, el presidente en el territorio nacional tenía la potestad de nombrar autónomamente a los gobernadores en los departamentos, igualmente los gobernadores nombraban y retiraban libremente a los alcaldes de los municipios (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

A pesar de esa realidad, luego de esa tradición centralista se dio paso al proceso de descentralización desde el punto de vista político con la elección popular de los alcaldes, que comenzó en 1988, y la de los gobernadores departamentales, en 1992. Como consecuencia, la libre elección de los mandatarios se constituyó en una estrategia clave de las reformas democráticas, que mediante la descentralización buscó que el Estado fuera más cercano a los ciudadanos y que se contrarrestara el abuso de poder de los dirigentes nacionales (Lozano y Julio, 2016). Además, la realidad de los entes territoriales ha demostrado que las políticas centralistas no contribuyen al mejoramiento de sus condiciones políticas y económicas (Leiva, 2015).

La Constitución de 1991 determinó tres niveles territoriales básicos: la nación, los departamentos y los municipios, aunque también existen resguardos indígenas. De estos, la entidad fundamental es el municipio. Los Departamentos, por su parte, complementan la acción municipal y funcionan como intermediario entre esta y el ámbito nacional (García, 2008).

El departamento es una "entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador" (Younes, 2014). El artículo 298 de la Constitución Política de Colombia establece que:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

El municipio, por su parte, es:

La entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (artículo 343)

Las entidades territoriales gozan de autonomía dentro de los límites de la ley y pueden gobernarse por sus propias autoridades, ejercer sus competencias y administrar sus recursos (art. 287, Constitución Política de Colombia, 1991).

En las últimas décadas Colombia inició un proceso serio de descentralización territorial otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias. Este proceso obedeció a una estrategia para retirar presiones políticas indeseadas sin que existieran políticas o mecanismos efectivos para la gestión de las entidades territoriales. Además, este proceso inició homogeneizando las entidades territoriales y de un momento a otro entregó competencias que estuvieron a cargo del nivel central durante más de un siglo sin tener en cuenta las capacidades de gestión de las entidades (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

Solo hasta que emergió la Constitución de 1991 se trajeron nuevas formas para definir el monto de las transferencias a los departamentos con el denominado situado fiscal y se le dio el alcance a la destinación de las transferencias a los municipios (Lozano y Julio, 2016).

El proceso descentralizador en Colombia ha tenido avances, pero ha faltado claridad respecto a los mecanismos intergubernamentales en un marco de autonomías regionales. Esta situación ha generado coyunturas de oportunismo político en la coordinación de políticas públicas entre niveles territoriales (Botero, 2011). Como resultado de lo anterior han surgido políticas centralistas que han tenido como principal argumento la corrupción de los entes territoriales y la falta de eficiencia en el manejo de los recursos (Leiva, 2015).

El proceso de descentralización en Colombia se ha caracterizado, desde su inicio, por la falta de planeación, de capacitación y de claridad en la aplicación de normas y competencias de gobierno de los

ámbitos nacional y territorial. No se han tenido en cuenta las características particulares que marcan la diferencia, tales como el tamaño del territorio, el tipo de población, las actividades económicas relevantes, el nivel de desarrollo social, político y económico, etc. (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

Actualmente la descentralización en Colombia tiene un componente político mediante la elección de alcaldes y gobernadores; uno de tipo fiscal, con el que se transfieren a las entidades territoriales aproximadamente el 50% de los ingresos corrientes de la nación y, por último, uno administrativo, por el que se transfirieron competencias de la nación a los Gobiernos locales respecto a las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, lo que le da al proceso un carácter integral (Restrepo, 2002).

Las autoridades locales de todo tinte político demandan mayor autonomía en el manejo de recursos y competencias, así mismo, en los casos de los departamentos piden acrecentar sensiblemente su capacidad fiscal (Restrepo, 2002). No obstante, las fuerzas centralizadoras del Gobierno han generado una seria reducción de la autonomía administrativa y política que deberían tener los entes territoriales según los parámetros originales de la Constitución, lo que ha fortalecido el rezago económico y administrativo que tenían dichos entes con anterioridad a la Constitución Política de 1991 (Leiva, 2015).

Por otra parte, la elección popular de autoridades locales ha acelerado el proceso de descomposición y atomización de los partidos políticos nacionales. Entonces, el resultado político de la descentralización es contradictorio. Por una parte, ha generado un sistema político más pluralista, pero también más atomizado (Restrepo, 2002).

Los municipios en Colombia son considerados como las entidades más cercanas a las necesidades de las comunidades, se asumen como fundamentales en la división político-administrativa del Estado y como elemento primordial de la descentralización. "A octubre de 2009, existían 1 096 municipios en el país (sin incluir los cinco distritos, con los cuales se tendría un total de 1 101 entidades territoriales del orden local en el país)" (DNP, 2011, p. 158).

Colombia ha establecido tres niveles de Gobierno: de tipo nacional, departamental y municipal, en cabeza del presidente, de los gobernadores y de los alcaldes, respectivamente. De este último nivel se

desprende una subcategoría que son los distritos, que tienen una condición particular delimitada por características especiales de tipo económico, comercial o político. También encontramos los territorios indígenas.

En cuanto a las competencias asignadas a estas entidades territoriales, la Ley 715 de 2001 dicta normas en materia de educación, salud y organiza las competencias de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios certificados y no certificados².

Análisis comparado

La descentralización en Chile ha sido una iniciativa y un propósito constitucional, más aún con el regreso a la democracia. No obstante, el desarrollo de estrategias de descentralización se ha enfocado en realizar transferencia de funciones a los Gobiernos subnacionales mediante desconcentración, pero con un límite en la autonomía y una delegación de funciones presidenciales que son confundidas con descentralización. Lo anterior quiere decir que la aplicación de políticas públicas nace más de la centralidad que de las iniciativas territoriales, que es donde en realidad se generan las necesidades de la ciudadanía.

En Chile, la mayoría de las autoridades administrativas han sido históricamente designadas desde el nivel central. La reciente aprobación de la elección popular de gobernadores es un paso más en el proceso de descentralización. No obstante, las figuras de delegados presidenciales regionales y provinciales en los Gobiernos subnacionales de Chile —junto con el amplio control que tiene el nivel central en las regiones y provincias— limita claramente la autonomía y la posibilidad de atender las necesidades de los ciudadanos de cada región, provincia o municipalidad de modo diferencial.

El proceso descentralizador en Colombia, en términos normativos y prácticos, ha avanzado significativamente desde la década del ochenta, y la evolución normativa ha respondido a los desafíos territoriales.

2 La Ley 60 de 1993 había distribuido competencias entre los entes territoriales, sin embargo, fue derogada por la Ley 715 de 2001 debido a que “las competencias asignadas por la Ley 60 a departamentos y municipios se traslapan produciendo colusiones de competencia y poca claridad en los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. Además, sectorialmente se siguen diferentes lógicas para la asignación de competencias que no concuerdan con el objetivo principal de la descentralización, que es el de otorgar una mayor autonomía local” (Exposición de motivos al Proyecto de Ley 715 de 2001).

En materia de niveles y competencias descentralizadoras, el desarrollo normativo de Colombia ha sido mayor al chileno, a tal punto que los territorios indígenas han sido reconocidos en la Constitución y en los niveles más locales se han desarrollado instancias administrativas tales como las alcaldías locales. No obstante, este conjunto de normas y leyes no ha estado acompañado del desarrollo de las capacidades municipales para responder a dichas competencias.

En cuanto a la elección de las autoridades, el proceso descentralizador colombiano avanzó por la descentralización política, por lo que sus autoridades son elegidas mediante voto popular. Chile, aunque aprobó la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como de los cuerpos colegiados, mantiene un fuerte control de las instancias territoriales por parte del nivel central mediante la elección discrecional de autoridades a cargo del presidente, como delegados presidenciales regionales y provinciales. Precisamente el nivel de autonomía de las entidades territoriales responde, entre otros factores, a la forma en que son elegidas sus autoridades y a las competencias asignadas.

En este sentido, las entidades territoriales chilenas tienen un limitado nivel de autonomía. De un lado, los Gobiernos regionales y provinciales dependen del presidente y, de otro, gran parte de las competencias de las municipalidades son compartidas con otros niveles.

Ahora bien, en Colombia el nivel de autonomía en un principio era muy alto, sin embargo, el aumento de la deuda y el incumplimiento por parte de los municipios de las competencias asignadas llevó a reorganizar dichas funciones³ y a establecer límites y condiciones de deuda⁴.

Conclusiones

En el marco del proceso de descentralización que han experimentado los países latinoamericanos, casi todos ellos muestran avances significativos en lo que se refiere a la democratización de los procesos de elección de las autoridades locales e intermedias (Valenzuela et al, 2015). Los procesos de descentralización chileno y colombiano tienen orígenes, avances y retos distintos, aunque en ambos países es latente la búsqueda de un

3 Ver Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

4 Ver Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

Tabla 1. Cuadro comparativo de descentralización entre Chile y Colombia

Elementos	Chile	Colombia
Niveles de gobierno	Gobierno de la región: es una persona jurídica de derecho público dotada de competencias gubernativas, administrativas y financieras, y de patrimonio propio (Subdere, 1994), cuyos órganos son el gobernador regional y el Consejo Regional	Departamento: es una entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador (Procuraduría, 2011).
	Gobiernos provinciales: son órganos territorialmente desconcentrados del delegado presidencial regional.	
	Municipalidades: los municipios son "corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2006).	Municipio: es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Ley 136, 1994).
		Distritos: entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial. Entidad territorial indígena: es una división político-administrativa de la República (art. 286) con autonomía administrativa y política dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 1 y 287). Es habitada por población indígena y se gobierna por autoridades propias (Constitución Política de Colombia, 1991). Área metropolitana: es una "entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano". Está conformada por dos o más municipios (Constitución Política de Colombia, 1991).
Competencias	Gobierno regional: tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. Dentro de sus funciones se encuentran: a) elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; b) resolver la inversión de los recursos; c) decidir la destinación a proyectos específicos; d) dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia; e) asesorar a las municipalidades; y f) adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, entre otros. (art. 16, Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992, actualizada en el 2005).	Departamentos: tienen competencias asignadas en materia de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, agua potable y saneamiento básico, cultura, turismo, vivienda, transporte, medio ambiente, deporte y recreación, prevención y atención de desastres, orden público y ordenamiento del territorio.
	Al delegado presidencial regional le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el presidente de la República a través de un ministerio (Ley 20.990, 2017).	
	Gobiernos provinciales: reciben instrucciones por parte de los gobernadores regionales en temas de supervigilancia de los servicios públicos ofrecidos en la provincia, además de las funciones delegadas por el gobernador regional, de acuerdo con lo establecido por la ley.	
	El delegado presidencial provincial debe ejercer, de acuerdo con las instrucciones del delegado presidencial regional, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia (Constitución Política de la República de Chile, 1980).	
	Municipalidades: tienen a. Funciones privativas relacionadas con el plan comunal de desarrollo, la planificación y regulación de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario, el transporte y tránsito públicos, la construcción, la urbanización y el aseo y ornato de la comuna. b. Funciones que pueden desarrollar directamente o con otros órganos relacionados con la educación y la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, entre otros.	Municipios: tienen competencias en materia de educación, salud, recreación, deporte y cultura, servicios públicos y saneamiento básico.
	Gobernador regional: es el órgano ejecutivo del Gobierno regional. Le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno regional. Es elegido por sufragio universal en votación directa (Ley 20.990 de 2017).	Gobernador: es el agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que la nación acuerde con el departamento mediante convenios. Los gobernadores son elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro

Elección de autoridades		años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente (Procuraduría, 2011). En este nivel territorial se encuentran las asambleas departamentales, que son corporaciones político-administrativas de elección popular.
	El delegado presidencial regional es de exclusiva confianza del presidente. Es el representante natural e inmediato, del presidente de la República (Ley 20.990, 2017).	
	El delegado presidencial provisional es designado por el presidente y le corresponde la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.	
	El alcalde es elegido por sufragio universal en votación conjunta y cédula separada de los concejales. Los concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional para un periodo de cuatro años.	El alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, que es elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años (Constitución Política de Colombia, 1991). En este nivel territorial se encuentran los Concejos Municipales, que son corporaciones político-administrativas elegidas para periodos de cuatro años.
		En el Distrito Capital y los Distritos Especiales se encuentran los alcaldes locales nombrados por el alcalde mayor de terna elaborada por la Junta Administradora Local. Esta última, por su parte, es elegida popularmente por un periodo de cuatro años.
		Los territorios indígenas cuentan con la autoridad tradicional (miembros de una comunidad indígena), quienes ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión y control social. El Cabildo Indígena, por otro lado, es una entidad especial cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena y son elegidos y reconocidos por esta (Ministerio de Agricultura, 1995).

Fuente: Elaboración propia.

punto en el que se responda a las necesidades locales y que al mismo tiempo permita la unidad nacional.

Colombia ha avanzado, por lo menos normativamente, y en la medida en la que se han desarrollado los pilares de la descentralización se han enfrentado nuevos retos que han obligado al país a repensar estos procesos. Las respuestas a las falencias del modelo implementado inicialmente son medidas como la certificación, la clasificación de municipios en categorías y la creación de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD).

Chile ha tenido un avance más moderado, producto del régimen militar y de la prevalencia del crecimiento macroeconómico. Su forma de descentralización se ubica en el grupo de aquellas que mantienen las estructuras centralistas y crean condiciones para la existencia de mecanismos de cooptación.

El nivel de descentralización puede incidir en el desarrollo económico nacional y tal vez en el regional, no obstante, no es un factor decisivo en términos de minimizar las brechas sociales, si se considera que el modelo chileno es de corte mayormente centralista. De acuerdo con esto, la gestión y los recursos no llegan de manera determinante a los territorios y, por otra parte, el modelo de descentralización colombiano, aunque ha dado autonomía a sus enti-

dades territoriales para llegar hasta el último rincón del territorio, no ha tenido la capacidad de controlar el manejo de los recursos, de tal forma que tampoco llega a satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos.

Es posible que los Gobiernos subnacionales requieran autonomía suficiente para afrontar los retos que se generan en los territorios para la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades, no obstante, el control de la gestión también debe ser amplio y suficiente para que los recursos lleguen a sus destinatarios y para que exista una conexión armónica entre la centralidad y la periferia.

En Chile se han implementado elementos de desconcentración y de delegación, pero no de forma concreta elementos que representen el espíritu descentralizador expresado en la Constitución. Es posible que existan intereses políticos que hayan propendido por la cooptación del poder desde el nivel central y que intencionalmente hayan interpretado la cesión de funciones o la asignación de funcionarios en los territorios como elementos descentralizadores.

Existen grandes diferencias entre los enfoques de descentralización de Colombia y Chile. Lo que se puede evidenciar es que se debe avanzar más que en una descentralización burocrática en una descentralización

efectiva de la administración que se acerque a las necesidades de la comunidad pero que responda adecuadamente a los objetivos nacionales, que integre a las regiones pero que afronte con estrategias individuales los retos que enfrenta cada territorio, que suministre autonomía a los Gobiernos subnacionales pero que implemente controles efectivos y que no permita la cooptación del poder por grupos políticos o económicos.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>.

Botero, S. L. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. Cali: EAFIT.

Centrángolo, O. (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos descentralización*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6137-busqueda-cohesion-social-sostenibilidad-fiscal-procesos-descentralizacion>

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. DO: 40.987 de 12 de agosto de 1993.

Congreso de Colombia. (30 de enero de 1997). Ley 358. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. DO: 42.973 de 4 de febrero de 1997. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0358_1997.html.

Congreso de Colombia. (02 de junio de 1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 48.483 de 6 de julio de 2012. Recuperado de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html.

Consejo Nacional de Planeación. (2014). *Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/DOCUMENTO%20COMPLETO%20CNP-%202014%20-%202018.pdf>.

Constitución Política de Colombia (1991). [Segunda edición corregida]. Gaceta Constitucional. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>.

Constitución Política de la República de Chile (1980). Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

Corte Constitucional Colombiana. (2001). Sentencia C-105/01. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>.

Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2011). *Elementos básicos del Estado colombiano*. Bogotá: DNP.

García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13(2), 473-489.

Leiva, E. (2015). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 35, 41-63. Doi: <http://doi.org/cfpg>.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2017). Ley 20.990, Dispone la elección popular del órgano Ejecutivo del Gobierno regional. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1098725>.

Lozano, I. y Julio, J. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista Cepal*, 119 96-87. Doi: <http://doi.org/cfph>.

Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24. Doi: <http://doi.org/bv3qqw>.

Mesa, C., Remolina, P., Pérez, A., y Igua, D. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP.

- Ministerio de Agricultura. (1995). Decreto 2164. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994.
- Ministerio del Interior de la República de Chile. (1992). Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19175. DO: 38.523 del 8 de noviembre de 2005.
- Ministerio del Interior de la República de Chile. (2006). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18695. DO: 38.523. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. Recuperado de <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%-3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>.
- Procuraduría. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: iemp. Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>.
- Restrepo, D. (2002). *El Futuro de la descentralización en Colombia*. Recuperado de: <http://www.bivica.org/upload/descentralizacion-futuro.pdf>.
- Senado de la República. (2000). Exposición de motivos al Proyecto de Ley 715. Gaceta del Congreso 294. Recuperado el 19 de octubre de 2016 de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7147>.
- Senado de la República de Chile. (01 de 03 de 2016). *Página web Senado de la República de Chile*. Recuperado el 07 de 09 de 2016 de: http://www.senado.cl/eleccion-directa-de-intendentes-respaldan-idea-de-legislar/prontus_senado/2016-03-01/195424.html.
- Silva, E. (1995). *Derecho administrativo chileno y comparado: el servicio público*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. Recuperado de: https://books.google.com.co/books?id=QW55TdWdbA4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Subdere. (1994). *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*. Recuperado de: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-65835_recurso_1.pdf.
- Valencia, D. y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. Doi: <http://doi.org/cfpj>.
- Valenzuela, E., Pressacco, F., Cienfuegos, I., y Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1083-1106. Doi: <http://doi.org/cfpk>.
- Von Baer, H., Toloza, I. y Torralbo, F. (2013). *Chile descentralizado... desarrollado. Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) de descentralización y desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Alfabeta Artes Gráficas.
- Younes, D. (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.

ANÁLISIS DE LA DESAPARICIÓN DE EMPRESAS REGIONALES DURANTE EL PERIODO 1980-2000:

siete casos empresariales de Ibagué*



Mario Enrique Uribe Macías

Profesor titular Universidad del Tolima, Colombia. Estudiante del Doctorado en Gerencia de proyectos; magíster en Administración; especialista en Evaluación Social de Proyectos; especialista en Administración Financiera, Administrador de Empresas.
Contacto: meuribem@gmail.com

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo analizar los diferentes factores que originaron la desaparición de empresas del sector industrial creadas por emprendedores tolimenses durante el periodo 1980-2000. Para ello se efectuaron entrevistas a los empresarios, a sus familiares y a sus colaboradores, que arrojaron como resultado variables relacionadas con el empresario, el entorno (principalmente variables económicas), el mercado, el apoyo político y gubernamental, y la experiencia del empresario.

Palabras clave

Historia empresarial, empresario, empresa, desaparición de empresas, casos empresariales

Analysis of the disappearance of regional companies during 1980-2000 period: seven enterprise cases of Ibagué

Abstract

The objective of this research is to analyze the different factors that originated the disappearance of companies of the industrial sector created by entrepreneurs from Tolima during the 1980-2000 period. Entrepreneurs, their relatives and their collaborators were interviewed, which resulted in variables related to the entrepreneur, the environment (mainly economic variables), the market, the political and governmental support, and the experience of the entrepreneur.

Key words:

Enterprise history, entrepreneur, company, enterprise disappearance, entrepreneurial cases.

* Producto del proyecto de investigación "Empresas industriales creadas por emprendedores tolimenses durante el periodo 1980-2000: análisis crítico de los factores que incidieron en su desaparición", desarrollado por el grupo de investigación GIDEUT (2009) y financiado por el Comité Central de Investigaciones de la Universidad del Tolima.

Analyse de la disparition des entreprises régionales au cours de la période 1980-2000 : sept cas d'entreprises à Ibagué

Résumé:

L'objectif de cette étude était celui d'analyser les différents facteurs qui ont conduit à la disparition des entreprises du secteur industriel créées par des entrepreneurs du département du Tolima au cours de la période 1980-2000. L'on a donc mené à bien des entrevues avec les entrepreneurs, leurs familles et leurs employés. Les résultats ont dévoilé des variables liées à l'employeur, l'environnement (principalement des variables économiques), le marché, le soutien politique et du gouvernement et l'expérience de l'entrepreneur.

Mots-clés:

histoire de l'entreprise, entrepreneur, entreprise, disparition des entreprises et cas d'entreprises.

Análise da desapareição de empresas regionais durante o período 1980-2000: sete casos empresariais de Ibagué

Resumo

Esta pesquisa visa analisar os diferentes fatores conducentes à desapareição de empresas do setor industrial criadas por empreendedores de Tolima no período 1980-2000. As entrevistas feitas aos empresários, seus familiares e colaboradores, deram como resultado variáveis relacionadas com o empresário, o âmbito (principalmente variáveis econômicas), o mercado, o apoio político e do governo, bem como a experiência do empresário.

Palavras chave:

História empresarial, Empresário, Empresa, Desapareição de empresas, Casos empresariais.

JEL: L1, L2, L5, M1, N, N8
Fecha de recepción: 21-11-2016
Fecha de aprobación: 17-08-2017

Cómo citar este artículo:

Uribe Macías, M. E. (2017). Análisis de la desaparición de empresas regionales durante el periodo 1980-2000: siete casos empresariales de Ibagué. *Administración y Desarrollo* 47(2), 172-183.

Introducción

Antes de 1980, el departamento del Tolima tenía un desarrollo industrial incipiente. Muchas de las empresas creadas por sus lugareños salieron del mercado y en esta investigación se abordan con el fin de encontrar las causas de su desaparición.

Como consecuencia del desastre de Armero (Tolima), el Gobierno nacional decretó estímulos tributarios para la creación de empresas. Efectivamente, se crearon y se pusieron en marcha un número considerable de empresas industriales en la región, sin embargo, poco a poco fueron desapareciendo y algunas fracasaron sin que se haya investigado la causa de ello.

Por lo anterior, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles fueron los factores que incidieron en la desaparición de empresas creadas por empresarios tolimeses durante el periodo 1980-2000?

Para el desarrollo de la investigación, que se clasifica como descriptiva, se consideró pertinente utilizar el método multicaso pues, en opinión de González (1985), este es aplicable cuando se necesita obtener generalizaciones analíticas y no estadísticas necesarias para el desarrollo de un marco teórico. Dicho método es apropiado para el estudio de hechos contemporáneos, ya que sus elementos son construidos sobre la base de las entrevistas sistemáticas y la observación directa.

A continuación se presenta la metodología utilizada en el proyecto de investigación; posteriormente, el marco teórico; después, los resultados obtenidos y, finalmente, las conclusiones y las referencias consultadas.

Metodología

El proyecto se abordó desde la perspectiva de una investigación histórica, no como una simple mirada al pasado sino como el desarrollo de un proceso de trazabilidad que sigue las huellas que alguien ha dejado. Por lo tanto, se destaca el carácter interpretativo y reconstructivo de la historia, que parte de una tarea selectiva que eleva a la condición de historia un determinado hecho, suceso o situación.

De esta manera, el investigador de la historia tiene como imperativo fundamental reconstruir la época de referencia en sus detalles cotidianos para poder dar cuenta de la red de significaciones que mueven los

fenómenos que analiza e interpreta. Es una búsqueda en la cual se trabaja para situarse en la perspectiva personal y social de unos protagonistas que por lo general ya no existen.

Así las cosas, se desarrolló una investigación de tipo descriptivo que, desde el criterio de Méndez (1998), identifica características del universo de investigación, señala formas de conducta y actitudes del universo investigado, establece comportamientos concretos y descubre y comprueba la asociación de variables de investigación. El enfoque fue de tipo cualitativo, que “se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 8) y que “puede ofrecer una visión más holística y más global de la realidad social” (Deslauries, 2004, p. 22).

El objeto de estudio de la presente investigación son los empresarios tolimeses pioneros en la creación de empresas del sector industrial (población) en la ciudad de Ibagué que desaparecieron en el periodo 1980-2000. De esta manera, la unidad de análisis o el elemento muestral lo constituyen, en primer lugar, los empresarios, o en su defecto, la persona o personas que por una u otra circunstancia conocieron el desarrollo de las empresas estudiadas. Por consiguiente y conforme a lo expresado por Méndez (1998), el propósito del diseño pretende llegar a un nivel de conocimiento fundamentado en la formulación de la hipótesis planteada por los investigadores.

En cuanto a las fuentes de información secundaria, y con el objetivo de contextualizar la situación económica y social en la cual se movió el sector industrial en el departamento del Tolima durante el periodo 1980-2000, se realizó una revisión documental de trabajos e investigaciones del Banco de la República, la Cámara de Comercio de Ibagué, la Asociación para el Desarrollo del Tolima y los gremios económicos, entre otras instituciones que han realizado este tipo de estudios.

Respecto a las fuentes de información primaria y con el objetivo de “establecer contacto directo con las personas que se consideran fuente de información” (Bernal, 2010, p. 173), se realizaron entrevistas en profundidad a los elementos muestrales con el propósito de obtener información fidedigna que permitiera conocer e interpretar el devenir histórico de las organizaciones y los motivos de su desaparición. Como se planteó anteriormente, en algunos casos se trató del empresario (Ernesto Bernal, Jorge Cortés, Ivanhoe Ocampo y Salomón Tobar), de sus familiares (Jesús

María Pinto y Julio Valderrama Zambrano), o uno de sus colaboradores cercanos (Álvaro Parra).

Para el desarrollo de la investigación, inicialmente se hizo el inventario de las empresas que cumplían con las condiciones mencionadas a partir de la experiencia de expertos empresariales de la región y la propia de los investigadores. Posteriormente se establecieron contactos con los empresarios, sus herederos o trabajadores cercanos (algunos empresarios ya no estaban en el país, otros no estaban en condiciones de salud para entregar la información y otros habían fallecido). Finalmente, se hicieron las entrevistas y, de manera paralela, se acopió la información relacionada con las empresas en estudio.

Las entrevistas permitieron indagar, en general, sobre las características empresariales y personales del empresario, las características de las empresas, la evolución histórica de empresarios y empresas, las causas que originaron la desaparición de las empresas y el comportamiento y manejo por parte del empresario de las variables del entorno.

A continuación se muestran los análisis e interpretaciones pertinentes para relacionar el comportamiento empresarial con su entorno y definir las características empresariales, personales y familiares de los emprendedores. Para concluir, se definen las variables que incidieron en la desaparición de las empresas que son objeto de estudio.

Marco teórico

Cuando se trata el tema de historia empresarial confluyen generalmente dos actores que están estrechamente ligados: la empresa y el empresario, por lo cual se podría afirmar que no es posible estudiar a uno sin analizar al otro.

En cuanto a la empresa, Arthur H. Cole la define como:

El conjunto de actividades que desarrolla el individuo, o un grupo de individuos, con el propósito específico de fundar, mantener o ampliar una unidad para la producción de bienes o servicios, que esté orientada a obtener utilidades. Este conjunto incluye una secuencia integrada de decisiones. (citado por Quintero y Centeno, 1997, p. 35)

Por lo tanto, estas decisiones están enfocadas en las estrategias asumidas y que han llevado al éxito

o al fracaso de la organización en el transcurrir del tiempo. En esta misma dirección, Maurice Godelier expone que:

En su sentido más general la palabra *empresa* quiere indicar unidades de producción, es decir, el marco institucional de los factores de la producción en una sociedad determinada. Desde ese punto de vista, las condiciones en las cuales se produce, la racionalidad interna de las unidades productivas y los vínculos con el entorno económico y social constituyen una totalidad integrada que se modifica en relación con cada periodo histórico. (citado por Ordóñez, 1998, p. 17)

Las principales aproximaciones al tema del empresario provienen de la psicología y del estudio del comportamiento en el trabajo, promovidos por la teoría de las relaciones humanas desplegada en los años sesenta. Torres (2013) plantea la manera en que el tema es tratado por diferentes autores así: Schumpeter (1944) caracteriza al empresario como un innovador; Mintzberg, Brian y Voyer (1997) agrupan los roles de los directivos en relaciones interpersonales, transferencia de información y toma de decisiones; McClelland (1968) desarrolla la teoría de la motivación hacia el logro, el poder y la afiliación, no obstante, previamente (McClelland, 1961) había señalado que el empresario es alguien que ejerce control sobre los medios de producción y produce más de lo que consume con el fin de intercambiarlo o venderlo y lograr un beneficio propio; Koontz y Weihrich (1997) le asignan al empresario la connotación de un gerente eficaz que conduce a las personas para la consecución de los objetivos de la empresa.

Por su parte, Drucker (citado por Varela, 2001) afirma que el trabajo del empresario es la maximización de las oportunidades y que, por lo tanto, su principal función es determinar qué actividades básicas deben ser realizadas (eficacia), más que la eficiencia, que es la labor básica de los gerentes. McClelland (1968), citado por Cujíño y Uribe (2014) "señala que el empresario es alguien que ejerce control sobre los medios de producción y produce más de lo que consume con el fin de intercambiarlo y lograr un beneficio propio" (p. 28).

En general, son múltiples y variados los conceptos sobre el término empresario, definidos desde el individuo y los procesos, pasando por la gestión que desarrollan hasta la cultura que exhiben o la actuación económica que realizan.

Frente lo anterior y, de acuerdo con Varela (2001), hay varios hechos comunes en estas definiciones:

1) identificación de la oportunidad; 2) creatividad e innovación en la puesta en marcha de la oportunidad; 3) consecución y asignación de recursos; 4) participación en el diseño, en el montaje y en la operación; 5) riesgo de recursos financieros, tiempo y prestigio personal; 6) inversión de dinero, tiempo, conocimiento y energía; 7) búsqueda de recompensas expresadas en términos de beneficios monetarios y satisfacciones personales; 8) creación de riqueza y generación de empleo; 9) actuación con libertad e independencia.

De una manera ecléctica, Varela (2001) define al empresario como:

La persona o conjunto de personas capaces de percibir una oportunidad de producción o de servicio, y ante ella formula, libre e independientemente, una decisión de consecución y asignación de los recursos naturales, financieros, tecnológicos y humanos necesarios para poder poner en marcha la empresa, que además de crear valor incremental para la economía, genera trabajo para él y muchas veces para otros. En este proceso de liderazgo creativo e innovativo, el empresario invierte energía, dinero, tiempo y conocimientos, participa activamente en el montaje y operación de la empresa, arriesga sus recursos y su prestigio personal, y busca recompensas monetarias, personales y / o sociales. (p. 65)

En cuanto al tema de la historia empresarial en el país, como interés académico e investigativo, es necesario retomar lo planteado por Colciencias (s.f.), en tanto esta es un área académica nueva en Colombia y en la medida en que tiene un carácter multidisciplinario, puesto que se nutre de la historia económica, la sociología y la administración con un objeto de estudio muy claro, a saber, la evolución del empresariado.

En este mismo sentido Dávila (1992) plantea que:

La historia empresarial explora el pasado del actuar empresarial, es decir, estudia la evolución de las empresas y empresarios, centrándose en temáticas como el poder, el empresario como conformante de la élite empresarial y su relación con facciones de la burguesía, su papel en el país político y económico, y, en general, el papel del empresario como principal actor económico del país o región. (p. 10)

Del mismo modo, Acuña, Araque, Rubio y Uribe (2015) opinan que la historia empresarial "es la certidumbre de que el pasado inevitablemente influye en las decisiones del presente, tanto en los negocios como en otras esferas de la actividad individual, bien en un sentido positivo bien como reacción contra la experiencia del pasado" (p. 33). Esto permite analizar la actuación empresarial al identificar las estrategias utilizadas en el pasado y su relación con los acontecimientos futuros y presentes frente al éxito o fracaso de estas en las empresas.

Por esto Betancourt (2003) propone una historia comparativa, que se encarga de "tratar realidades de objetos de estudio individuales, para luego avanzar hacia paralelos y sacar de ellos los elementos comunes, tratando de establecer generalizaciones" (p. 204), las cuales permitan identificar elementos relevantes para explicar por qué se da el éxito o el fracaso de las empresas.

Con el propósito de determinar los factores asociados a la evolución y desarrollo empresarial de las organizaciones creadas por líderes y pioneros tolimeses, se retomó el estudio de Gartner (1985) en lo que se refiere al espíritu emprendedor, que tiene en cuenta el entorno, las características del individuo, el proceso y la organización creada. Con respecto al entorno, se debe entender la forma como el contexto, a través del desarrollo histórico y económico del país, influye en las actitudes y decisiones del empresario.

Finalmente, conviene traer a escena la afirmación realizada por Cujíño y Uribe (2016):

Aun cuando el Tolima a lo largo de los años no ha tenido una posición estratégica en materia de desarrollo económico, contribución al pib nacional, a las exportaciones, al crecimiento, entre otros; es de vital importancia reconocer la existencia de un conjunto de organizaciones que a nivel empresarial han logrado construir historia en el departamento y, a su vez, se han convertido en fuentes centrales de desarrollo, generación de empleo, contribución fiscal y experiencia empresarial. (p. 110)

Resultados

El artículo se centra en el estudio de los casos de siete empresarios (tabla 1) que fueron representativos en el desarrollo empresarial en la ciudad de Ibagué y que son reconocidos por su talante y logros en sus empresas y fuera de ellas.

Tabla 1. Empresarios y empresas estudiados

No.	Empresario	Empresas
1	Ernesto Bernal	Cárnicos del Tolima Frigorífico de Ibagué Frigoibagué S.A. T-Shirt & T-Shirt Bocaccio
2	Jorge Cortés	
3	Ivanhoe Ocampo	
4	Álvaro Parra	Recubrimientos Internacionales Reinter S.A.
5	Jesús María Pinto	Café San Juan Leche El Trébol
6	Salomón Tobar	Granja Buenos Aires Ponqué Vigor Alimentos El Placer Sistemas del Tolima
7	Julio Valderrama Zambrano	Muebles Juvalzam

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de sistematizar los resultados obtenidos, la información se ha clasificado en tres campos: las características empresariales y personales del empresario, el entorno y, finalmente, cuatro variables a destacar como gérmenes de la desaparición de las empresas (gráfico 1).

Características empresariales y personales de los empresarios

Los empresarios emprendedores objeto de la presente investigación, tales como Jorge Cortés, Ernesto Bernal, Álvaro Parra, Salomón Tobar, Julio Valderrama Zambrano, Ivanhoe Ocampo y Jesús María Pinto, tienen en común características personales relacionadas

con prácticas y valores de solidaridad, ética y ayuda mutua. Así mismo, comparten rasgos empresariales como poder de decisión para elegir personas confiables y capacitadas para acompañar la gestión de ideas y proyectos, necesidad de acumular capital, capacidad de sobreponerse a crisis financieras y empresariales, liderazgo empresarial y reconocimiento público y, por último, creatividad para identificar y desarrollar ideas emprendedoras e innovadoras. Cada una de estas prácticas y valores permearon en mayor o menor medida las habilidades, capacidades y personalidades propias de dichos empresarios.

Para los siete empresarios estudiados, las prácticas y valores de *solidaridad, ética y ayuda mutua* son pilares

Gráfico 1. Variables para el análisis



Fuente: Elaboración propia.

fundamentales en la gestión de sus empresas. Según Salavarieta (1989, p. 35), "no descuidan lo propio, pero viven en función de los demás", son personas familiares, sencillas, justas y con óptimas calidades humanas y personales.

Los empresarios estudiados eran personas capacitadas a través de la experiencia y / o de conocimientos formales, por lo tanto, les gustaba rodearse no solo de personas capaces, sino también confiables para desarrollar ideas y proyectos empresariales. Algunos entrevistados llaman la atención sobre esta situación y sostienen que se rodeaban de "personas de avanzada", es decir, que tuvieran algún o algunos de estos atributos: una carrera profesional o técnica, experiencia laboral, ideas innovadoras, estudios y / o experiencia laboral en el exterior, motivación continua por el aprendizaje y formación profesional.

La necesidad de acumular capital es una motivación personal para ellos, teniendo en cuenta que, según los entrevistados, se complementa con la capacidad de invertir en nuevas ideas de negocio a través de acciones mayoritarias o minoritarias. Una cita de los entrevistados resume esta necesidad de acumulación de capital por parte del empresario: "[...] amor al dinero y necesidad de comprar acciones y más acciones".

Ese deseo de invertir capital está asociado al anhelo de acumularlo, para lo cual el empresario debe emprender acciones administrativas, financieras, logísticas, de producción, de marketing, entre otras; y cada una de estas acciones pone en riesgo el capital invertido y las probables utilidades. Al respecto, Schumpeter (1944) afirma que hay una estrecha relación entre el capital y la función empresarial, y que el empresario requiere la financiación de sus innovaciones: "el capital en este sentido no son bienes, sino saldos; no es un factor de producción, sino un agente diferenciado que se halla entre el empresario y los factores" (Schumpeter, 2002, p. 111).

El liderazgo empresarial y el reconocimiento público son otras características personales de algunos de los empresarios en estudio. Se entiende el liderazgo (Yukl y Van Fleet, 1992) como un proceso que incluye la influencia sobre los objetivos de las tareas y las estrategias de un grupo u organización; en la gente de la organización para implementar las estrategias y alcanzar los objetivos; para la identificación y mantenimiento de los grupos; y sobre la cultura de la organización.

En la información recaudada en la investigación se resalta que en empresarios como Jesús María Pinto y Julio Valderrama Zambrano se encuentran explícitamente referencias de los entrevistados que evidencian estas características personales, sin desconocer que en empresarios como Jorge Cortés, Ernesto Bernal, Álvaro Parra, Salomón Tobar e Ivanhoe Ocampo también está presente ese poder de influencia sobre otros y ese reconocimiento público frente a sus acciones empresariales en la región.

Por último, la creatividad para identificar y desarrollar ideas emprendedoras e innovadoras es otra característica personal evidente en los siete empresarios estudiados. De acuerdo con Shane (2003), esta también contribuye a que dichos individuos posean un alto grado de función empresarial.

En relación con el nivel de conocimiento, logrado a través de estudios universitarios, práctica y experiencia emprendedora con empresas familiares, es posible resaltar que la mayoría de empresarios tienen estudios universitarios. La excepción a lo anterior es Jesús María Pinto, que a través de la práctica logró experiencia en su actividad productiva; creó una empresa relacionada con la producción y comercialización de café, sobre lo cual inicialmente no tenía ni conocimiento profesional ni práctico. Salavarieta (1989) señala que "al culminar sus estudios de bachillerato se matricula en el Externado de Colombia donde cursa dos años de la carrera de derecho, profesión cuyo título no logra alcanzar por esas extrañas vicisitudes de la vida" (p. 36). Fue a través de la experiencia y de la práctica empresarial que aprendió sobre la producción cafetera y su comercialización.

Estos empresarios se destacaban por su habilidad para crear e identificar ideas emprendedoras, en ocasiones sin importar la actividad productiva. Tenían la habilidad de identificar ideas de negocio emprendedoras y diversificadas haciendo alianzas con empresarios de confianza.

En cuanto a la propensión al riesgo, Ivanhoe Ocampo es un emprendedor por excelencia que evidencia esta característica. Es asertivo en la identificación de negocios y en desarrollo de ideas empresariales y es reconocido en el sector confección por ser uno de los propulsores de su mercado en Ibagué. Las empresas T-shirt & T-shirt y Boccacio fueron creadas a partir de necesidades y oportunidades reales ofrecidas por la región del Tolima.

En palabras del entrevistado, se resalta que “[...] su experiencia y formación profesional lo llevaron a fusionar sus empresas¹ para resistir aquellos duros golpes de la competencia, la tecnología, los factores económicos y legales del momento”. Entre todos los estudiados es el único caso en que la desaparición de las empresas obedece a una estrategia claramente diseñada y puesta en marcha para “generar ventaja competitiva para la empresa y, por ende, posicionarla en el mercado en el cual compete” (Uribe, 2016, p. 243).

Otro personaje del Tolima caracterizado por su espíritu emprendedor es Jesús María Pinto, impulsor de las empresas Café San Juan y Leche El Trébol, quien se arriesgaba a mejorar procesos y a crear ideas de negocio, pero con base en conocimientos del mercado y de su entorno. Este empresario no solo fue emprendedor, sino líder y representante empresarial ante entidades gremiales e instituciones de apoyo tales como ACOPI, ANDI, Cámara de Comercio, Consejo Regional del sena, Consejo Superior del Subsidio Familiar y Planeación Departamental. De este modo, buscó contribuir con su liderazgo y capacidad de gestión al desarrollo económico y empresarial de las organizaciones del Tolima.

Un destacado emprendedor también fue Salomón Tobar, creador de las empresas Granja Buenos Aires, Ponqué Vigor, Alimentos El Placer y Sistemas del Tolima. Este empresario se destaca por el desarrollo de ideas emprendedoras, pero también por su apoyo económico, social y empresarial a innovaciones de otros empresarios regionales como Jorge Cortés.

En el mismo sentido, es posible resaltar también la labor empresarial de Julio Valderrama Zambrano, quien creó una fábrica de muebles (Juvalzam) en la que produjo inicialmente muebles para peluquería y posteriormente fue ampliando su mercado hacia muebles para oficina y para el hogar, con diversificación en líneas y estilos de productos. Este es un caso de creación de empresa e innovación de productos y procesos para el crecimiento de la organización. Dicho empresario logró cobertura de mercado en los ámbitos regional, nacional e internacional (Europa) gracias a sus ideas innovadoras y a su visión de crecimiento.

1 Creó la empresa Concalidad a partir de la fusión de T-shirt & T-shirt y Boccaccio.

Entorno

Con base en los planteamientos realizados por los entrevistados puede concluirse que todos los empresarios que hicieron parte del estudio conocían su entorno y lo estudiaban a profundidad, pero esto no era suficiente porque se encontraban en medio de variables de orden macroeconómico incontrolables por naturaleza, que en cualquier momento podían cambiar. Puede resaltarse que del grupo de los siete estudiados tres eran conocedores de su medio ambiente cuando iniciaron sus empresas y poseían formación académica y empresarial; los cuatro restantes lo conocían también y, en la medida en que su empresa se desarrollaba, su experiencia y sus nuevos conocimientos les proporcionaban fortalezas para profundizar en el conocimiento de dicho entorno.

Se debe tener en cuenta que cinco de las siete empresas estudiadas tuvieron fallas en la investigación de sus mercados y no pudieron dimensionar la mejor forma para llegar al mercado y posicionarse. Se presentaron factores situacionales que incidieron negativamente en el manejo de la mezcla de mercadeo (precio, producto, promoción y plaza). De igual manera se destacan dificultades con respecto a la competencia (contrabando y mercado chino), limitaciones y problemas tecnológicos, factores legales y económicos. Todo lo anterior, de hecho, se constituyó en el detonante de la operación de estas organizaciones.

Gérmenes para la desaparición de las empresas

En consideración con la información recaudada durante la investigación, existen cuatro variables que explicarían, en una gran medida, la desaparición de estas empresas regionales: el mercado, el apoyo político y gubernamental, la experiencia de los empresarios y las variables económicas. A continuación se profundiza en cada una de ellas.

El mercado

El éxito de la gestión empresarial está atado, entre otras cosas, a un adecuado manejo de la mezcla de mercado² y los factores situacionales, como variables externas que inciden en la efectividad de dicha gestión.

2 Se acepta de manera general que esta se compone por producto, precio, promoción y distribución (Kotler y Armstrong, 2008).

Un producto es algo que se considera capaz de satisfacer una necesidad o un deseo. En términos de Kotler y Armstrong (2008), puede ser un objeto físico, un servicio, un evento, una persona, un lugar, una organización, una idea o una combinación de todos ellos, que debe contar con dimensiones de calidad como desempeño, características, confiabilidad / durabilidad, capacidad de servicio, estética y calidad percibida (Chase, Jacobs y Aquilano, 2009).

Partiendo de este concepto se puede decir que 100% de los empresarios objeto del estudio conocían con propiedad las características intrínsecas y extrínsecas del producto, así como sus usos, pero no tenían completamente definido el segmento o segmentos que debían satisfacer. Estos empresarios, salvo algunas excepciones, estudiaron el producto pero descuidaron el mercado, prueba de ello es lo manifestado por uno de los entrevistados, quien admite que: “[...] de pronto ese fue el error, no supimos cómo llegarle a lo que se estaba buscando directamente, al mercado que se estaba buscando [...]”

Según Stanton, Etzel y Walker (2004), el precio es la cantidad de dinero u otros elementos de utilidad que se necesitan para adquirir un producto. En relación con esta variable se puede identificar que la mayoría de los empresarios tuvieron problemas de precios, unos debido a fenómenos externos (situacionales) como el contrabando, el mercado chino, las limitaciones tecnológicas, los problemas financieros o legales y, en otros casos, debido al descuido en el manejo de los costos. Como ejemplo se puede ilustrar, según Salavarrieta (1989), el caso del precio del café, pues según lo expuesto por uno de los empresarios, “al ascender al poder, el general Gustavo Rojas Pinilla arrastra consigo el precio del café, que se coloca en niveles desorbitantes, poniendo en aprietos a la industria cafetera” (p. 40).

Por otra parte, Kotler y Armstrong (2008) consideran la mezcla promocional o mezcla total de comunicaciones de marketing de una empresa como la combinación específica de herramientas de publicidad, promoción de ventas, relaciones públicas, ventas personales y marketing directo que la empresa utiliza para alcanzar sus objetivos de publicidad y marketing. En este sentido, cuatro de los siete empresarios estudiados no mencionaron nada sobre promoción. Dos de ellos afirmaron hacer promoción, específicamente publicidad, sin obtener una respuesta significativa; uno manifestó que “se le invirtió muchísima plata a la publicidad porque la pu-

blicidad en televisión en esa época costaba mucho, pero se trató de buscar un mercado que no existía”.

Publicaciones Vértice (2008) define la distribución del producto como el conjunto de tareas y operaciones necesarias para llevar el bien acabado desde el lugar de producción hasta los diferentes lugares de venta. De los empresarios entrevistados, cinco de los siete dijeron haber tenido problemas graves en distribución, sus puntos de venta no eran los más adecuados, pues en la época no existían grandes superficies, tales como supermercados, almacenes de cadena y almacenes de departamentos en el ámbito local. Únicamente existían tiendas poco preparadas para vender sus productos.

Cuando intentaron lanzar sus productos en los ámbitos nacional e internacional la respuesta no fue la mejor. Se puede decir entonces, con base en la información suministrada por los entrevistados, que ellos conocían cómo era su producción, pero tenían vacíos en la comercialización de sus productos. Cuatro de los siete empresarios lograron llevarlos al exterior, pero a excepción de uno de ellos, no fueron afortunados en este intento.

El apoyo político y gubernamental

Desde esta perspectiva, los diferentes líderes empresariales han sido enfáticos en argumentar que nunca contaron con el apoyo del estamento político y, por el contrario, en algunas ocasiones los “gamonales de turno” intentaron interponerse en proyectos importantes para la ciudad que habían sido gestionados por algunos de ellos.

Sobre este tema en particular, Ivanhoe Ocampo, creador de las empresas T-shirt & T-shirt Ltda, Boccaccio y grupo Concalidad, expresó en la entrevista: “como persona sincera manifiesto que el apoyo gubernamental nunca se ha visto, a los industriales y empresarios les toca responder solos por las empresas frente al mercado”.

A su vez, la esposa y el hijo del empresario Julio Valderrama manifestaron que la fábrica nunca tuvo ayuda gubernamental, “nada, nunca. Él fue concejal en Alpujarra, pero en sí con la fábrica, ayuda del Gobierno, nada. Que le hubieran dado las licitaciones, pero porque él, mejor dicho, las luchaba, tenía que competir con mucha gente [...]”.

Según Salomón Tobar, el apoyo gubernamental falló debido a que en el departamento en vez de existir

políticas, lo que imperaba era la politiquería, lo cual siempre fue negativo para el desarrollo de las empresas. Al respecto señala: “esas son las cosas precisamente, uno tenía que buscar y ayudarse mutuamente, porque no había una colaboración, eso sí es una cosa que falta en todo el Tolima, una integración mucho mayor, que nos demos cuenta todos que lo que tenemos que hacer es buscar precisamente eso, pero desgraciadamente nuestros políticos son politiqueros y no constructores de muchas cosas. Nos falta a todos, al mismo Ibagué y, mejor dicho, a nuestros Gobiernos vincularse más a los desarrollos, buscar que las cosas funcionen un poco mejor”.

La experiencia de los empresarios

La probabilidad de sobrevivir para las nuevas empresas, de acuerdo con García y Wandosell (2004), depende tanto de sus propias características —tamaño, costos, estructura y mercado, entre otros aspectos— como del elemento humano, es decir, de las características personales y atributos del empresario, lo que constituye uno de los factores de mayor trascendencia en el éxito de un proyecto empresarial. En este sentido, existe evidencia empírica que muestra que la supervivencia de las empresas depende de factores como la preparación o formación del empresario, de su conocimiento del sector, de la experiencia empresarial del emprendedor, entre otros (Gimeno, Folta, Cooper y Woo, 1997).

En primer lugar, se puede decir que la mayoría de los empresarios entrevistados no tenían experiencia en el campo en el cual se desempeñaron. Uno de ellos manifestó: “cuando yo fui a trabajar estaba recién egresado, salí en el año 81 y en el año 82 me vinculé con el Frigorífico [...] Rafael Parga Cortés (miembro de la junta directiva del Frigorífico) me dijo: Jorge lo nombramos gerente del Frigorífico, entonces yo dije ¡uy!, yo no conocía al doctor Parga, no sabía que existía Frigorífico de Ibagué, no tenía ni idea, yo llegué a Ibagué al día siguiente. Entonces fui allá y me dijo: listo usted está nombrado”.

Otro de los empresarios que hicieron parte del estudio, Julio Valderrama Zambrano, era dueño de una peluquería en la cual también él trabajaba, según lo manifestado en la entrevista por su esposa y uno de sus hijos: “él se trajo unos productos, empezó trayéndose los secadores de pelo de esa época que eran como de pie, las bombas esas, trayendo esos secadores y ensamblándolos, así empezó Juvalzam, entonces de ahí se derivó que empezó a hacer los muebles para la peluquería”.

A su turno, Salomón Tobar, contador de profesión, manifiesta: “mi primera empresa fue realmente una oficina de contaduría en el Hotel que me la arrendaba, de Teófilo Raad, esa fue mi primera iniciativa de negocio”. Aunque el empresario no lo manifiesta en su entrevista, la experiencia que tenía en el manejo de los negocios que inició era mínima, ya que no contaba con conocimiento sobre la creación y el manejo de una granja avícola.

De los siete empresarios estudiados, tres de ellos sí tenían experiencia en desarrollo empresarial. Uno de ellos, Ernesto Bernal, manifiesta: “bueno, yo llegué a Ibagué por allá en el 84, poco antes de la tragedia de la erupción del nevado, llegué a gerenciar una empresa que se llamaba Cárnicos Del Tolima. El objeto social era la fabricación y comercialización de embutidos en general. En aquel entonces la experiencia empresarial de Ibagué era muy pobre porque industria realmente no había mucha, era escasa; el Tolima ha sido de tradición agricultor y algo de industria alrededor del arroz: agroindustria reducida a la molinería”.

Respecto a Álvaro Parra, como se dijo anteriormente, la información acerca de sus actividades como empresario fue suministrada por un trabajador de su confianza, quien laboró en su empresa durante diez años y comentó que: “él tenía una experticia en desarrollo empresarial muy alta, lo que le facilitaba el manejo interno y externo de su empresa en la parte administrativa y directiva”. La evidencia de lo anterior es que los productos de dicha empresa se comercializaban en el ámbito nacional y en el exterior.

Durante la entrevista, Ivanhoe Ocampo manifestó que sus empresas en realidad no se quebraron, sino que las fusionó con una tercera que está operando en el mercado. “Su experiencia y formación profesional lo llevaron a fusionar sus empresas para resistir aquellos duros golpes de la competencia, la tecnología, los factores económicos y legales del momento”. De esta afirmación se deduce que dicho empresario sí tenía una amplia experiencia en esta actividad, lo cual se corrobora por el hecho de que aún sigue al frente de su proyecto empresarial en menor escala.

Las variables económicas

Desde esta perspectiva, el departamento del Tolima en general ha tenido una vocación agrícola tradicional y cuenta con un desarrollo industrial muy incipiente que presentó algún repunte a partir de la tragedia del Nevado del Ruíz con la expedición de un paquete de normas que privilegiaban la creación de empresas.

Estas prácticamente desaparecieron de la región una vez se terminaron las exenciones tributarias concedidas por la ley.

Dos de los sectores particularmente golpeados fueron el textil y el de las confecciones, cuya producción en buena medida era exportada a otros países, especialmente a Estados Unidos, y que como consecuencia de la revaluación del peso vieron disminuidos ostensiblemente sus ingresos. De igual manera, el contrabando proveniente de algunos países asiáticos los golpeó fuertemente. Al margen de este acontecimiento, los patriarcas tolimeses y algunos foráneos con inmenso amor por estas tierras creyeron en sus bondades y emprendieron proyectos que generaron empleo, bienestar y riqueza para sus pobladores con fuerza y tesón.

Al igual que en otras regiones de Colombia, el proceso de apertura económica emprendido por el país en la década del noventa afectó a buena parte de las empresas locales, pues, como se sabe, la mayoría no asimilaron el cambio de una economía protegida a una de libre mercado. En la mayoría de los casos sus costos de producción eran muy altos, su tecnología obsoleta y sus procesos estaban en desuso, lo cual significó serios problemas en su efectividad y productividad.

Conclusiones

En cuanto al nivel de estudios, la mayoría de los empresarios analizados tienen formación universitaria. Así mismo, se han caracterizado por su propensión al riesgo, lo cual se ve reflejado en la forma en que iniciaron y desarrollaron sus empresas y también en el hecho de que un mismo empresario invertía en diferentes empresas y hacía parte de sus juntas directivas.

Cada uno de los empresarios se caracteriza por su emprendimiento en la creación y desarrollo de ideas de negocio, pero también de ideas innovadoras para el mejoramiento de productos, procesos, infraestructura, mercado y desarrollo empresarial.

Debido a que conocían a fondo los aspectos relacionados con su producto, es decir, producir una buena cantidad, con buena calidad y con una buena variedad, su tendencia fue siempre más hacia el producto que hacia el mercado.

A excepción de la Ley 44 de 1987, los diferentes líderes empresariales concluyeron que nunca contaron con el apoyo del estamento político y que, por el

contrario, en ocasiones algunos de dichos líderes se interpusieron en proyectos importantes para la ciudad que habían sido gestionados por algunos de los empresarios.

También se evidenció que la mayoría de los entrevistados no tenían experiencia en el campo empresarial en el cual se desempeñaron posteriormente. Además, en la región se observó un impulso al desarrollo industrial promovido por las normas que el Estado promulgó para contribuir a la reconstrucción económica y social después del desastre del volcán Arenas del Nevado del Ruiz, pero las empresas que se crearon prácticamente desaparecieron de la región una vez se acabaron las exenciones tributarias.

Referencias bibliográficas

- Acuña, L., Araque, J., Rubio, G., y Uribe, M. (2015). *¿Por qué desaparecen las empresas?: un estudio empírico. El caso del Tolima*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación. Administración, economía, humanidades, ciencias sociales*. (3ª. ed.). Bogotá: Pearson Educación.
- Betancourt, G. (2003). De la historia empresarial a la historia organizacional. *Innovar*, 22, 199-210.
- Chase, R., Jacobs, F., y Aquilano, N. (2009). *Administración de operaciones producción y cadena de suministro*. (12ª. ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.
- Colciencias. Plataforma ScienTI. (s.f). *Proyecto Observatorio de la Investigación y Enseñanza de la Historia Empresarial*.
- Cujiño, M., y Uribe, M. (2014). *La estrategia en la historia empresarial: análisis de dos casos empresariales*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Cujiño, M., y Uribe, M. (2016). Estrategias adoptadas en la historia empresarial de dos organizaciones tolimeses. *Desarrollo Gerencial*, 8(1), 109-122.
- Dávila, C. (1992). *Historia empresarial de Colombia: estudios, problemas y perspectivas*. Monografía No. 20 serie Historia empresarial, segunda reimpresión. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Deslauries, J. (2004). *Investigación cualitativa. Guía práctica*. Pereira: Papiro.

Diario Oficial de la República de Colombia. (1 de diciembre de 1987). Ley 44 de 1987. Bogotá, Colombia.

García, A. y Wandosell, G. (2004). Motivaciones y obstáculos en la creación de empresas. Efectos de la experiencia empresarial. *Boletín económico de ice, Información Comercial Española*, 19-36.

Gartner, W. (1985). A Conceptual Framework Describing the Phenomenon of Venture Creation. *Academy of Management Review*, 10(4), 696-706. doi: <http://doi.org/f97rs4>.

GIDEUT. (2009). *Empresas industriales creadas por emprendedores tolimenses durante el periodo 1980-2000: análisis crítico de los factores que incidieron en su desaparición*. Proyecto de investigación. Ibagué: Universidad del Tolima.

Gimeno, J., Folta, T., Cooper, A., & Woo, C. (1997). Survival of the Fittest? Entrepreneurial Human Capital and the Persistence of Underperforming Firms. *Administrative Science Quarterly*, 42, 750-783. doi: <http://doi.org/c6tjpd>

González, G. (1985). *Estrategias y tácticas de marketing de guerra implementadas por las principales cerveceras en Argentina*. Buenos Aires: uba.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ª. ed.). México: McGraw-Hill.

Koontz, H., y Weihrich, H. (1997). *Elementos de administración*. (5a. ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.

Kotler, P. y Armstrong, G. (2008). *Fundamentos de marketing*. (8ª. ed.). México: Pearson Educación.

McClelland, D. (1961). *The achieving society*. Princeton: Van Nostrand.

McClelland, D. (1968). *La sociedad ambiciosa, factores psicológicos en el desarrollo económico*. Madrid: Guadarrama.

Méndez, C. (1998). *Metodología: guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas*. (2ª. ed.). Bogotá: McGraw-Hill. Segunda edición.

Mintzberg, H., Brian, J., y Voyer J. (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Naucalpan de Juárez: Pearson.

Ordóñez, L. (1998). *Industrias y empresarios pioneros 1910-1945*. Cali: Universidad del Valle.

Publicaciones Vértice S.L. (2008). *Plan de marketing*. Málaga: Publicaciones Vértice, S.L.

Quintero, A. y Centeno, R. (1997). *Hacendados, comerciantes y negociantes de Neiva a finales del siglo XIX. Actores, capitales, sociedades y negocios*. Neiva: Universidad Surcolombiana.

Salavarieta, M. (1989). *Apuntes para la historia de la industria tolimense, 1987-1988*. Ibagué: Miguel Salavarieta.

Shane, S. (2003). *A general theory of entrepreneurship. The individual – opportunity nexus*. Cheltenham: Edward Elgar.

Schumpeter, J. (1944). *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital credit, interest, and the business cycle*. Cambridge: Harvard University Press.

Schumpeter, J. (2002). *Ciclos económicos. Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Stanton, W., Etzel, M. y Walker, B. (2004). *Fundamentos de marketing*. (13a. ed.). México: McGraw Hill.

Torres, L. (2013). *Marco referencial*. Documento sin publicar. Florencia.

Uribe, M. (2016). *Proceso de administración estratégica para pymes*. Ibagué: Universidad del Tolima.

Varela, R. (2001). *Innovación empresarial. Arte y ciencia en la creación de empresas*. Bogotá: Pearson Educación de Colombia.

Yukl, G. & Van Fleet, D. (1992). Theory and Research on Leadership in Organizations. En, M.D. Dunnette & L.M. Houghs (Eds.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (147-198). Vol.3, Chapter 3. New York: Oxford University Press. 2nd ed.

ELEMENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE MARKETING DIGITAL EN EMPRESAS AGROINDUSTRIALES

en el departamento del Cauca*



Adriana Diago O.

Administradora de empresas, especialista en Gerencia de Proyectos, maestrante en *Marketing*. Profesora asistente de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Administración de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca.
Contacto: adiago@unimayor.edu.co

Melissa Martínez T.

Administradora de Empresas de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Integrante del semillero Target de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Administración.
Contacto: mmartinez@unimayor.edu.co

Resumen

La agroindustria es un sector con gran potencial, del que hacen parte numerosas empresas mipymes que presentan dificultades en la comercialización y el acceso a los mercados por sus características y tipo de organización. Esto sucede debido a que son administradas por los mismos propietarios, quienes no tienen el conocimiento necesario para desarrollar estrategias de *marketing* adecuadas.

El *marketing* digital se presenta así como una alternativa para mejorar el desempeño y la efectividad de estas actividades. El presente artículo se enfoca en esta premisa y busca dar a conocer los aspectos que se deben tener en cuenta en la implementación de estrategias de *marketing* digital en una mipyme agroindustrial, así como identificar las herramientas *online* apropiadas para este tipo de empresa. Los principales hallazgos del estudio permitieron identificar que las herramientas más convenientes para las mipymes agroindustriales contribuyen a dar visibilidad y a generar un vínculo entre la marca y los consumidores.

Palabras clave

Marketing digital, página web, tienda *online*, estrategia de *marketing* digital, *marketing* y publicidad general, *marketing*, publicidad.

* Artículo desarrollado en el marco del proyecto Universidad-empresa-Estado de innovación Cauca, alianza estratégica orientada a promover la formación del talento humano para impulsar la innovación social y productiva del departamento del Cauca. El artículo fue realizado en convenio con la Universidad del Cauca y la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca.

Elements for digital marketing strategy in agro-industrial companies in the department of Cauca

Abstract

Agro-industry is a sector with great potential, made up by numerous micro-small and medium size companies that are undergoing difficulties in commercialization and access to markets due to their characteristics and type of organization. This happens because they are managed by their own owners, who do not have the necessary knowledge to develop suitable *marketing* strategies. Thus, digital *marketing* appears as an alternative to improve the performance and the effectiveness of these activities. This article focuses on this premise and aims to disclose the aspects that need to be taken into account in the implementation of digital *marketing* strategies in an agro-industrial micro-small and medium size company, as well as identifying the *online* tools appropriate for this type of company. The main findings of the study allowed identifying that the most convenient tools for agro-industrial micro-small and medium size companies contribute to give visibility and to generate a bond between the brand and the consumers.

Key words:

Digital *marketing*, Web page, online store, digital *marketing* strategy, *marketing* and general publicity, *marketing*, publicity

Éléments pour les stratégies de marketing numérique dans les entreprises agro-alimentaires du département du Cauca

Résumé

L'industrie de l'agro-alimentaire est un secteur à fort potentiel. De nombreuses MPME font partie de ce secteur et présentent des difficultés dans la commercialisation et l'accès aux marchés de par leurs caractéristiques et leur type d'organisation. Ceci se doit au fait qu'elles sont gérées par leurs propriétaires qui manquent de connaissances nécessaires pour élaborer des stratégies de *marketing* appropriées.

Le *marketing* numérique se présente donc comme une alternative permettant d'améliorer la performance et

l'efficacité des activités. Cet article se concentre sur cette prémisses et vise à faire connaître les aspects à prendre en compte dans la mise en œuvre de stratégies de *marketing* numérique pour une MPME du secteur agro-alimentaire et à identifier les outils en *ligne* appropriés pour ce type d'entreprise. Les principales conclusions de l'étude ont permis d'identifier que les outils les plus appropriés pour les MPME de l'industrie agro-alimentaire contribuent à donner davantage de visibilité et à créer un lien entre la marque et les consommateurs.

Palavras chave:

Marketing numérique, page web, boutique en *ligne*, stratégie de *marketing* numérique, et de publicité générale, *marketing* et publicité.

Elementos para a estratégia de marketing digital em empresas agroindustriais no departamento de Cauca

Resumo

Esta pesquisa visa analisar os diferentes fatores. A agroindústria é um setor de grande potencial, do que fazem parte inúmeras MyPEs que enfrentam dificuldades na comercialização e acesso aos mercados por causa das suas características e tipo de organização. Isto acontece pelo fato de serem empresas administradas pelos próprios donos, que não possuem o conhecimento necessário para desenvolver estratégias de *marketing* adequadas.

O *marketing* digital é então uma opção para melhorar o desempenho e eficácia dessas atividades. Este artigo está focado nessa premissa e visa divulgar os aspectos a serem levados em conta na implementação de estratégias de *marketing* digital para MyPEs agroindustriais, bem como identificar as ferramentas online adequadas para esse tipo de empresa. Os achados principais do estudo possibilitaram a identificação das ferramentas mais adequadas para as MyPEs agroindustriais que contribuem para visibilizar e criar um vínculo entre a marca e os consumidores.

Palavras chave:

Marketing digital, website, loja online, estratégia de *Marketing* digital, *Marketing* e publicidade general, *Marketing*, publicidade.

JEL: M, M2, M3, M31, M37
Fecha de recepción: 27-07-2017
Fecha de aprobación: 13-09-2017

Cómo citar este artículo:

Diago, A. y Martínez, M. (2017). Elementos para la estrategia de marketing digital en empresas agroindustriales en el departamento del Cauca. *Administración y Desarrollo* 47(2), 184-193.

Introducción

El departamento del Cauca cuenta con una eminente vocación agrícola, cuya producción es cada vez más aprovechada gracias a la agroindustria, que permite mejores beneficios y comercialización de los productos. Sin embargo, las empresas agroindustriales del departamento tienen dificultades en la comercialización y el acceso a los mercados, lo que implica un desafío para desarrollo de la región, sobre todo en aspectos relacionados con el mejoramiento de la productividad y la comercialización en estas empresas.

La comercialización es una de las actividades de *marketing* que tiene como propósito apoyar la transferencia de bienes y servicios desde el productor hasta el consumidor final, ello implica, entre otras acciones, facilitar el acceso de los consumidores al producto. Aunque la gran mayoría de agroindustrias caucanas son mipymes, estas se caracterizan por ser administradas y gerenciadas por sus propios dueños, que en muchas ocasiones no tienen el conocimiento necesario para generar proyectos, planes y acciones estratégicas que le permitan a la empresa permanecer, crecer y ampliar su mercado.

La situación descrita se presenta en la empresa Lauvid SAS, creada en el año 2010 y ubicada en el kilómetro 8,45 vía Piendamó-Morales, en el municipio de Piendamó, Cauca, Colombia. La empresa procesa frutas deshidratadas en diferentes presentaciones y comercializa sus productos en *retails* de Cali y Popayán y en tiendas naturistas. A pesar de estar operando hace seis años, no ha logrado estabilidad en el mercado debido al bajo nivel de ventas y a que no tiene la infraestructura de mercadeo necesaria para atender tal situación. Las dificultades se presentan por el desconocimiento de herramientas de gestión de ventas, de segmentación de mercados y de las actividades de mercadeo en general, además de la carencia de recursos para la financiación y aplicación de estas herramientas y estrategias.

Ante esta panorámica, se explora la posibilidad de incursionar en canales alternativos de comercialización utilizando los beneficios que brindan las nuevas tecnologías que, por ejemplo, son de un costo asequible y son de fácil manejo. Actualmente, gracias a los avances tecnológicos, el *marketing* se apoya en ellas. De este modo, se habla del *marketing* digital como una opción para hacer más eficientes las estrategias de identificación de mercados, venta y servicio posventa, y además se ha considerado como

una alternativa para mejorar el desempeño y la efectividad de la comercialización de los productos en la agroindustria.

El *marketing* digital hoy es una gran herramienta para las empresas, ya que son cada vez más las personas que hacen uso de Internet para adquirir productos y servicios. Este tipo de *marketing* se basa en la utilización de recursos tecnológicos y de medios digitales para desarrollar comunicaciones directas, personales y que provoquen una reacción en el receptor. A través de él se soportan las estrategias de las empresas y es un elemento clave para vender y / o introducir productos, para posicionar a estos últimos y a las marcas, así como para fidelizar a los clientes de las empresas.

En la actualidad se estima que cinco de cada diez empresas usan Internet para realizar mercadeo o publicidad (Mendoza, 2015). La clave de esta herramienta no es contar con la mejor tecnología, sino hacer un buen uso de ella, lo que implica establecer un contacto frecuente con los clientes actuales y potenciales mediante esta herramienta y así establecer lazos fuertes entre ambas partes. Incluso da la posibilidad de acceder a un mercado más amplio.

En razón de lo anterior, esta investigación se enfoca en la identificación de los aspectos que se deben tener en cuenta en la implementación de estrategias de *marketing* digital. El estudio se centra específicamente en los aspectos necesarios para la implementación de estrategias y en la selección de herramientas *online* que pueden ser empleadas por empresas agroindustriales y que favorezcan las ventas y el incremento de clientes en las mismas.

Marketing digital

El *marketing* digital, también llamado *marketing* electrónico o *e-marketing* (Rodríguez, 2014), se refiere a la utilización de Internet, redes telecomunicación y tecnologías digitales relacionadas para conseguir los objetivos de *marketing* de una organización. Entre las actividades que desarrolla se hallan las campañas publicitarias, la promoción de ventas a través de móviles, las actividades de comercio electrónico, entre muchas otras eminentemente orientadas al consumidor. También incluye procesos internos en las empresas para conseguir objetivos de *marketing* que sirven para que la empresa cultive la relación con los clientes: la explotación de bases de datos de clientes, la analítica web, el uso de sistemas tecnológicos y procesos de CRM (Gómez, 2015).

Para alcanzar el éxito en Internet es necesario tener una clara estrategia de *marketing online* que contribuya a generar un flujo constante de clientes. De este modo, se debe trabajar en cuatro frentes: 1) darse a conocer, que los clientes sepan que el negocio existe; 2) generar confianza, prerequisite para que el cliente compre; 3) vender y 4) fidelizar, es decir, generar continuidad y referidos de los clientes actuales.

El *marketing* digital funciona como un proceso secuencial en donde cada herramienta interactúa con otra para generar mejores resultados (Gómez, 2015). La página web es el eje central de la estrategia de *marketing online*, allí convergen todos los esfuerzos, se hospeda el contenido y los visitantes pasan a ser parte de bases de datos. Por esta razón, la página debe propiciar una gran experiencia y ofrecer contenido valioso.

Para darle visibilidad se debe complementar con motores de búsqueda, publicidad *online* y el uso de redes sociales. En el diseño de la página web (Programa DeC, 2012) es necesario incorporar mecanismos para que una persona haga una acción, como la posibilidad de suscribirse, esto es, "convertir" a un cliente potencial en uno real con el que se puede interactuar, pues ello permite seguir en contacto con los usuarios y así generarles confianza. Además, como la venta no siempre se hace de inmediato, Barros (2003) sugiere el envío de contenido útil y relevante a través de *e-mail marketing*, de manera que se logre mantener la comunicación con los clientes.

Página web

La página web es un elemento indispensable para cualquier empresa, ya que representa el primer punto de contacto con el cliente en Internet. Toda estrategia *online* debe tener su propio "local" para poder recibir a los visitantes y seguir en contacto con ellos. Para crear páginas web exitosas hay que fijarse en aspectos como los objetivos de la página, el público al que se dirige, la estructura y la composición, el diseño visual, la navegación, los contenidos, la legibilidad y la accesibilidad (Anetcom, 2014). Además, es necesario tener en cuenta aspectos como el nombre de dominio y el hospedaje.

Los nombres de dominio permiten identificar unívocamente una dirección IP (Moro Vanilla y Rodés Bach, 2014), son asignados a los servidores donde se maneja la información de una entidad determinada y se clasifican con una extensión, como ".com", ".net", ".org", etc. Los nombres de dominio son registrados a través

de empresas registradoras de dominio, coordinadas y acreditadas por la ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*).

En la red hay una serie de servidores DNS que mantienen actualizadas unas tablas que permiten asociar cada nombre de dominio a la dirección IP correspondiente a un equipo de la red. Normalmente se registran por periodos de uno a cinco años. Para tener un sitio web publicado en la red es preciso que los archivos que lo componen estén alojados (*hosted*) en un servidor que debe tener mecanismos de seguridad para evitar la sustracción de información, así como sistemas de información ininterrumpida y conexiones a Internet de alta velocidad y simétricas.

La primera etapa en el diseño y elaboración de una página web es la planificación, en la que se analizan su mercado objetivo, el contenido general que tendrá, la interacción y la personalización de la misma (Boizard Piwonka y Pérez Arata, 1996). La segunda etapa es la estructuración, que incluye la estructura de la presentación de la página web, en este punto se debe separar la información total en páginas y relacionarse entre sí. Es preciso definir previamente los objetivos específicos de cada una.

La tercera etapa es la de diseño-diagramación-implementación, allí se incluyen el estilo y la estructura del contenido, así como las imágenes definidas previamente. Con base en esto se realiza la diagramación gráfica, se organiza la información de cada párrafo y se escogen las imágenes, figuras y demás elementos que deben incluirse (Boizard Piwonka y Pérez Arata, 1996). Finalmente se publica la página web, que debe ser instalada en un servidor que la hace accesible a los usuarios de Internet para que, de este modo, empiece a operar.

El proceso de *marketing* digital se puede iniciar cuando ya se tiene una página web que incluye varias herramientas, entre las que se encuentran la creación de un blog corporativo para incentivar la participación de los clientes y que garantiza una atención recíproca. Así mismo, con la página web se podría buscar un buen posicionamiento en buscadores SEO; así como analizar lo que hacen los clientes, sobre todo a través de Google Analytics, y colgar publicidad en buscadores para generar tráfico en la página.

Tiendas online

Una tienda *online* es una aplicación web orientada a la venta en Internet (Moro Vanilla y Rodés Bach, 2014).

El proceso de compra que allí se lleva a cabo consta de los siguientes pasos:

- La página de inicio —que permite consultar el catálogo de productos con variaciones según sus atributos (tallas, colores, etc.), ofertas y novedades— ofrece la posibilidad de añadir el producto a un carrito de compras, de manera que permita la consulta por categoría y conocer los detalles del producto.
- El cliente debe tener la posibilidad de consultar permanentemente el carrito de compras para confirmar los artículos que ha seleccionado para comprar y allí hacer las modificaciones que desee, como agregar o eliminar productos o cambiar la cantidad.
- Posteriormente se confirman la cantidad, el precio y las características de lo elegido.
- Después se selecciona el método de pago que mejor se adecúe a las condiciones del cliente.
- Es conveniente que la tienda virtual tenga *widgets* de top ventas, artículos mejor valorados, últimos comentarios, productos relacionados, etc. (Macian Ruiz, 2015).

Campaña de *marketing* digital

Una campaña de *marketing* digital, al igual que una campaña de *marketing* tradicional, debe contemplar una definición clara del tipo de personas a las cuales se dirige. Es fundamental conocer el comportamiento del *target* al que se destinará la campaña y el contenido que el mismo prefiere. Con base en ese conocimiento se diseña el contenido de la oferta de modo que resulte atractiva para el mercado objetivo.

Es necesario definir los componentes de la campaña —entre los que se encuentran el *e-mail marketing*, un blog o redes sociales y el posicionamiento *SEO*—, que deben estar sincronizados con la página web en la cual se hará visible la oferta. Esta debe incorporar mecanismos para que una persona realice acciones como suscribirse, recibir más información, probar el producto, etc. Este procedimiento es un intercambio en el que la persona recibe “algo” por dejar sus datos, pues es necesario contemplar un mecanismo que permita estar en contacto con ella, ya que la venta no siempre se hace de inmediato. El propósito de esta acción es poder “convertir” al visitante en un prospecto (Barros, 2003).

Los correos electrónicos establecen contacto con los visitantes para crear un flujo de correos automatizados que presenten información acerca de la empresa y los productos, de tal suerte que puedan tomar la decisión de comprar. También se debe promover la oferta a través de un blog o de redes sociales, pues estos medios son ideales para expandir la oferta y hacer que más gente conozca los productos. Finalmente, la campaña debe contemplar mecanismos para analizar su propio desempeño. Hay diferentes tipos de métricas que proporcionan información, lo importante es que estén atadas a la página web que contiene la oferta.

Metodología

Este es un estudio de carácter exploratorio basado en la observación y en la investigación cualitativa. Inicialmente se identifican y analizan las herramientas *online* utilizadas por pymes agroindustriales en Colombia para la venta de frutas deshidratadas. Se observaron diez páginas web de empresas agroindustriales; se estudió su estructura, diseño y contenido; adicionalmente se analizaron los medios de pago más utilizados y los aspectos logísticos que se deben considerar para la venta *online*.

Después se realizó un análisis de los diferentes tipos de publicidad que se ofrecen a través del *marketing* digital y se estableció el costo y la conveniencia de cada uno de ellos. También se hizo un estudio cualitativo de los compradores de productos en línea a través un *focus group* en el que participaron diez personas entre los veinte y cincuenta años que habitualmente realizan compras de este tipo, esto para conocer los aspectos más relevantes de su experiencia. Por otra parte, se realizaron entrevistas telefónicas a empresas que brindan apoyo logístico con la entrega de productos en el *e-commerce*.

Con base en esta información se diseñaron la página web y la tienda *online* y se implementó la campaña de *marketing* digital —que consistió en una campaña *Facebook Marketing*, una campaña *e-mail-marketing* y una campaña de *retargeting*—. Además se hicieron mediciones previas y posteriores a las campañas con el fin de determinar la eficacia de cada una de ellas. Finalmente, a partir de lo anterior se propusieron las estrategias de *marketing* digital que se pueden implementar en empresas agroindustriales del departamento del Cauca, de manera que les permitan un posicionamiento adecuado en el mercado y que les generen rentabilidad.

Análisis de herramientas online utilizadas por pymes agroindustriales en Colombia

Se llevó a cabo un análisis de páginas web de empresas en la categoría de *snacks* saludables / frutas deshidratadas en el que se identificaron trece empresas colombianas y dos extranjeras que comercializan su producto a través de Internet y en grandes superficies. El análisis incluye variables como la información de la empresa que está disponible en la página, la publicidad utilizada, los productos que ofrece al mercado, las redes sociales con las que cuenta y cómo son la página y los productos que ofrece en la misma.

Entre los hallazgos se destaca que la información de la empresa suministrada en la página es: su historia, qué hace y los productos que ofrece al mercado. Esta información es muy sencilla en algunas páginas, mientras que otras empresas además dan a conocer cuál es la esencia que las caracteriza, lo que genera mayor confianza en los clientes hacia sus productos. Algunas empresas nacionales también exponen su trayectoria, experiencia y conocimiento sobre los productos que ofrecen.

De otro lado, se identificó que el 50% de las empresas usan el SEO como herramienta de publicidad. Los sitios web de organizaciones como Komersano, Frutos Salvaje, Be Fruit, Nature's Heart, Mariani y los Valles Deshidratados son páginas que tienen aspectos muy interesantes que atraen a los clientes, dan a conocer sus productos con fotografías e incluso con animaciones, generalmente no hay publicidad de otras empresas y la información de contacto suele encontrarse en la parte superior izquierda o al final de la página web.

Las redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram son las herramientas de *social media marketing* más utilizadas. Algunos de los aspectos que estas empresas no presentan, y que son muy importantes, son el cambio de idioma —solo el 40% de ellas tienen la opción de presentar la información en inglés— y la sección de testimonios y calificaciones de quienes ya han usado sus productos. Se pudo observar que algunos de estos sitios web no cuentan con el logo de la empresa ni tienen estandarizada la presentación de los productos, lo cual puede generar errores de identificación de marca. Además, los sitios web considerados se caracterizan por no contar con *banners* publicitarios.

Con base en el análisis realizado a las empresas agroindustriales y a la información recolectada en el *focus group* se estableció que los aspectos pertinentes para

la creación de un sitio web son: 1) su objetivo, es necesario precisar el fin de su creación; 2) se debe diseñar un esquema dentro de las demás páginas del sitio para especificar las actividades que un usuario puede realizar y así facilitar que encuentre lo que realmente necesita; 3) la usabilidad, esto es, que la navegación debe ser clara y precisa para brindar la información de manera fácil y rápida a los usuarios del sitio; 4) el diseño debe ser minimalista, limpio, conciso y afín con la imagen que la empresa quiere dar (Moro Vanilla y Rodés Bach, 2014) y, finalmente, 5) la calidad del contenido, lo cual hace que los usuarios prefieran la información de la página e incluso atrae a nuevos visitantes (Brunetta, 2013).

De esta manera, el contenido de la página debe ser relevante y único, debe caracterizarse por tener una estética que seduzca al usuario y lo lleve a permanecer en la página, además, no debe tener errores ortográficos y gramaticales, debe ser coherente y acorde con la temática de la página para facilitarles la lectura a los usuarios. A continuación se expone la propuesta que surge a partir de estos hallazgos.

Elementos en el diseño de una página web para una mypime agroindustrial

Antes de iniciar se deben tener definidos el propósito y los contenidos de manera clara, ya que estos impactan en las funcionalidades y el diseño y hacen posible que la página sea utilizada y encontrada fácilmente (Morales y Durán, 2013). En este sentido, un buen sitio web debe ser creado por un equipo multidisciplinario integrado por un informático, un experto de *marketing* y el empresario. Tal vez esta es una de las razones por las que muchos de los sitios web no funcionan bien actualmente, pues son creados por un solo experto.

Existen básicamente tres fases para la construcción de un sitio web (web and macros.com, 2010). La primera es su planificación, en ella el papel del informático es fundamental, pues es el responsable de las estructuras que hacen posible la operatividad. Esta etapa comprende actividades como definir el objetivo del sitio —que puede estar relacionado con la visibilidad, la imagen, las ventas, atraer clientes, etc.—. A partir de esta información se definen los temas que allí se van a exponer, así como los términos clave de búsqueda para lograr el posicionamiento de la página web, teniendo en cuenta que sus propósitos y contenidos dependen del perfil del mercado objetivo.

La página incluye título, subtítulos, beneficios, *call to action* (llamados a la acción), funcionalidades, testimonios,

indicadores de éxito, barra de navegación, imágenes de soporte, contenido que sea valorado por los *leads* y recursos como magazines, reportes, descuentos, entre otros que la convierten en un medio para que las personas puedan aprender más acerca de lo que hace la empresa. En la página web de Lauvid se incluyó información acerca de la responsabilidad social que implementa a través de la comunidad rural, así como otros servicios que brinda, como el de maquila.

En esta fase es necesario contemplar la escalabilidad de la página, es decir, diseñarla de tal manera que sea posible ampliarla con el paso del tiempo con nuevas aplicaciones y actualizaciones constantes. Finalmente, se define el diseño, que incluye fondos, tipos de letras, botones, formularios, links, plantillas, aplicaciones, etc.

La segunda fase corresponde a la producción y creación de la página web e involucra el diseño visual y la información que se va a implementar, esto es, el esqueleto de la web —tablas, encabezados, espacio para imágenes, texto, botones y la producción de las imágenes que acompañarán al sitio, como logos, cabeceras, fotografías, etc.—. También, mediante programación específica y creación de bases de datos, se definen las aplicaciones web, como encuestas, foros, soporte al cliente, pedidos *on-line*, etc.

Esta fase finaliza con un testeo que consiste en realizar pruebas para comprobar la usabilidad y el funcionamiento correcto del sitio. Es crucial reunir información de los productos y de la empresa, así como disponer de imágenes de calidad, sin embargo, los microempresarios no siempre cuentan con estos elementos, por ello se tiende a contratar estudios fotográficos.

La tercera y última fase es la de mantenimiento y explotación del sitio o página web. Una vez se ha construido, se inicia la tarea de darla a conocer en el mercado objetivo. Hay que atraer visitantes, por lo tanto, se debe promocionar la página adecuadamente. Dentro y fuera de Internet existen maneras para lograr este propósito.

En la promoción fuera de Internet se contempla incluir la dirección web en toda la papelería impresa de la empresa. En la promoción dentro de Internet se utiliza la publicidad pago por clic —es decir, se paga cada que un usuario da clic en el anuncio—, campañas SEM y Adwords de Google.

Esta última es una opción muy recomendada para páginas que inician y necesitan tráfico rápidamente, ya

que permite hacer anuncios en el buscador y en páginas web relacionadas con el producto de la empresa. Da la posibilidad de crear los anuncios y fijar el precio máximo que se quiere pagar por cada persona que da clic. Con base en lo que se pague, Google establece la posición de los anuncios, esto también se puede hacer en Facebook. Otra acción que se puede realizar es crear un blog en el que se registren novedades de forma permanente. Es una de las mejores opciones para conseguir que los visitantes vuelvan.

Diseño de una tienda *online*

El proyecto consideró el desarrollo de una tienda *online* cuya finalidad es ofrecerle al cliente la posibilidad de visualizar, de forma anticipada, el producto que va a adquirir, ello implica poder observar imágenes, leer sus especificaciones y finalmente adquirirlo. En este sentido, se establecieron las funcionalidades mínimas que la tienda *online* debe tener (Programa DeC, 2012), como el catálogo de productos, el registro y los roles de usuario, el carrito de compra, los sistemas de promoción y ofertas, un motor de búsqueda, los medios de pago, el flujo de compra, la política de entregas y devoluciones, la logística, los gastos de envío, el servicio al cliente y la gestión de incidencias. En la tienda virtual de Lauvid se hizo la activación de los módulos de Presta Shop de Wordpress.

Una gran ventaja de tener una tienda *online* es poder manejar el inventario desde el hogar o la empresa y enviar masivamente los productos a cualquier parte del mundo. Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de la página y de la tienda virtual es que deben contar con muy buenas imágenes, lo que además contribuye con la apariencia de la empresa. También hay que tener totalmente definida la política de precios en lo relacionado con descuentos por volumen de compra. Deben precisarse el precio de cada uno de los productos en sus diferentes presentaciones y el diseño de estrategias promocionales para que los visitantes de la página se conviertan en clientes.

Uno de los principales problemas que hay que enfrentar es la forma de hacer las transacciones en línea porque aún hay muchas personas que desconfían de los modos de pago asociados a las ventas por Internet. Por esta razón es fundamental ofrecer seguridad en las transacciones y así lograr la confianza de los clientes. En este orden de ideas, para el éxito de la tienda *online* es esencial ofrecer varias formas de pago, debido a que las preferencias de los clientes no siempre son las mismas. En consecuencia, es fundamental ofrecer

medios de pago en línea y fuera de línea, pero siempre de manera segura.

Se observó que entre los métodos de pago fuera de línea la empresa ha utilizado la consignación bancaria desde antes de la tienda *online*, que es una forma de pago seguro para la empresa y el consumidor. También se encontró la implementación del pago contra entrega y que la mayoría de las empresas transportadoras u operadores logísticos en Colombia ofrecen el sistema de recaudo.

El pago por medio de tarjetas de crédito y débito se estableció como alternativa de pago en línea para la empresa. Para implementarlo fue necesario hacer la integración con las pasarelas de pago que hay en el mercado, que conlleva pagar una comisión del 6% del valor de la transacción, aproximadamente. Para las pequeñas empresas esto se puede convertir en un inconveniente, ya que el volumen de la transacción para estas mipyme es muy bajo y tal porcentaje de comisión afectaría sus ganancias significativamente.

Campaña de marketing digital

La campaña de *marketing* digital se inicia después de la implementación de la página web y la tienda virtual. Involucra la creación de una base de datos de almacenamiento de clientes, *email marketing*, un chat de atención personalizada, una campaña en Facebook y la utilización de sitios web de terceros —como mercado libre y Olx—. La base de datos *MYSQL*, complementada con *PHP*, da la libertad de personalizar los campos que se desee, como nombre, edad, sexo, etc., de esta manera se puede clasificar el nicho de mercado de forma integral, enfocado en un rango en particular de personas interesadas. Lo anterior se complementa con el envío de correos electrónicos masivos a las personas inscritas con los correos internos del sitio web y de la tienda *online*. La campaña se realizó con el apoyo de la base de datos y con el uso de los correos empresariales, ya que es necesaria para ejecutar publicidad *online* y tener éxito en la estrategia web.

El correo electrónico permite enviar mensajes publicitarios en los que se brinda información de la empresa, de los productos, así como anuncios de los mismos. Esta herramienta aumenta el tráfico del sitio web a través de la invitación con un botón de link. Con la campaña de *email marketing* se buscó dar a conocer la empresa y los contenidos de difusión masiva a través de *mailchimp*, que permite establecer fácilmente contactos empresariales, enviar mensajes y obtener una relación de confianza a largo plazo con los clientes.

Así mismo, este *software* organiza los contactos de correo generando listas de clientes potenciales para enviarles información de su interés.

Se implementó el chat de atención personalizada, este es un componente de la web 3.0 contratado con el servicio de atención 24 / 7 de Tidio Chat, vital para entablar conversaciones con los clientes en tiempo real. El chat almacena las conversaciones, genera estadísticas, guarda contactos y es una poderosa herramienta que aumenta la confianza de los clientes al permitirles hacer los negocios con la persona encargada en la empresa, además es posible usarlo desde una aplicación móvil, de modo que se pueda atender de manera rápida y acertada a los clientes que llegan al sitio web o a la tienda *online* en cualquier momento. La campaña publicitaria en Facebook se llevó a cabo mediante la creación de *fanpages*, se contrató publicidad específica en Facebook para el segmento objetivo de Lauvid que fue perfilado con información de la base de datos y del estudio de mercado.

Esta campaña comprendió la optimización del *landing page* (página de aterrizaje) y anuncios publicitarios de la empresa, se integró un *widget* que redirecciona de la página web o la tienda virtual a la *fanpage*. La campaña publicitaria en Facebook permite elegir quién visualiza el anuncio. Para Lauvid se utilizaron palabras clave relacionadas con alimentación saludable y se buscaron personas con intereses comunes con el perfil del consumidor de la empresa. Una de las principales ventajas es que a través de Facebook se puede lograr mayor interacción y hacer uso de la georreferenciación para llegar a personas que estén cerca de la empresa.

Por otro lado, con el propósito de mejorar la visibilidad de la empresa en los navegadores y posicionar la marca, se pautó en *OLX*, en el directorio virtual *planetacolombia.com* y se creó de una tienda en *MercadoLibre.com*, así mismo, se implementó el posicionamiento en el buscador de este último sitio.

Finalmente, se aborda el sistema de analítica web (Ugalde Resentera, 2015), que consiste en la medición, recogida y análisis de los datos relacionados con el tráfico web. Esto es importante porque permite saber cómo es la experiencia de navegación de los usuarios en la web respecto a aspectos como saber quién es la persona que accede al sitio, realizar el análisis de la rentabilidad de las diferentes actividades de *marketing online* y conocer los contenidos más atractivos de la página. Algunas de las métricas básicas son: número de visitas, visitante recurrente, tiempo medio de visita y tasa media de conversión.

La campaña de *marketing* digital desarrollada en Lauvid tuvo como objetivo dar a conocer la empresa y atraer clientes a la página con el fin de observar cuál es el medio que genera mayor respuesta en las personas del *target*. Así, en la campaña de *mail marketing* se enviaron mensajes a usuarios que habían manifestado su interés por recibir *newsletter* y a clientes potenciales identificados por el *software*. Las métricas de la campaña permiten ver el comportamiento y las respuestas de las personas frente a los correos electrónicos enviados. Se identificaron el número y el porcentaje de subscriptores que han abierto los mensajes y que han dado clic, la hora en que los ven, además se clasificaron estas personas de acuerdo con la base de datos de donde provienen, si son clientes regulares o si proceden de la campaña de Facebook.

Estas estadísticas permitieron identificar que el 52% de las personas que recibieron los mensajes los abrieron; el 90% de quienes los abrieron fueron mujeres, de las cuales el 87% dio clic y abrió el mensaje por única vez; la hora en que hubo más respuesta de las personas fue entre las 8:00 y las 10:00 de la mañana.

La campaña en Facebook contempló la promoción del sitio web y publicaciones promocionadas de los productos y de la empresa. Puntualmente, se hicieron publicaciones en las que se explicaban las características de los productos, las actividades relacionadas con la responsabilidad social y el trabajo comunitario desarrollado por la empresa y la ubicación de la misma. Las publicaciones que generaron más reacciones y clics fueron aquellas sobre el trabajo comunitario desarrollado por la empresa y los beneficios de los frutos deshidratados.

En general, la campaña de Facebook generó un 21% de interacción de las personas con las publicaciones. Las métricas finales de la campaña indican que el número de personas que visitaron la página web en diez días pasó de 5 a 45, que equivale a un incremento del 89%. Facebook fue la herramienta digital que tuvo mayor alcance y crecimiento, con una comunidad de más de 4700 personas. La de menor crecimiento fue la campaña de *email marketing*, aunque fue la más efectiva porque garantizó una interacción directa con los consumidores, lo cual permitió una relación personalizada con cada una de estas personas.

Conclusión

Las herramientas *online* más utilizadas para la comercialización de fruta deshidratada son los sitios web y las redes sociales, puesto que permiten a los usuarios

conocer cómo es la empresa, dónde está ubicada y cómo contactarse con ella, lo que genera confianza para tomar la decisión de comprar. La publicidad menos utilizada por las empresas agroindustriales es el banner, ya que existen pocos sitios web que se relacionan con la industria de las frutas deshidratadas.

Para garantizar una página web de calidad y exitosa es necesario cuidar su diseño y funcionalidad, de este modo, se debe conformar un grupo multidisciplinario integrado por un informático, un experto en *marketing* digital y el empresario, lo cual garantiza una página atractiva y con un buen funcionamiento. Es fundamental involucrar información sobre la responsabilidad social y el trabajo comunitario que desarrolla la empresa en el diseño de la página. En el caso de Lauvid, por las características del *target*, este es un tema al que los consumidores respondieron muy bien.

También se deben contemplar llamados a la acción, para lo que se requiere que los visitantes llenen el formulario en el que se solicitan sus datos personales, pues esto posibilita construir una relación con los clientes a partir de la elaboración de una base de datos que además permite realizar campañas de *email marketing* con muy buenos índices de respuesta.

En el diseño de la tienda *online* es necesario tener disponible y estandarizada la información de todos los productos, sin embargo, no siempre es posible lograrlo porque algunas mipymes se guían en estos procesos solo por su propia experiencia. Además de la información de todos los productos, hay que tener buenas fotografías de ellos en sus diferentes presentaciones, de modo que es necesario contratar un estudio fotográfico para dar una imagen mucho más agradable y generar más confianza en los usuarios de la tienda y la página web.

La posibilidad de ofrecer diversos medios de pago que contemplen opciones en línea y fuera de ella es el aspecto realmente crucial en la tienda virtual, ya que muchas personas aún desconfían de los pagos por Internet. De hecho, la consignación bancaria es el medio más utilizado en Lauvid, aunque el mayor inconveniente se presentó con el pago a través de pasarelas, pues la mipyme no está en capacidad de asumir los costos de la comisión y / o membresía que cobran las empresas encargadas, razón por la que este medio aún no se ha implementado.

El *marketing* electrónico y el *e-commerce* son una tendencia de mercado que abre posibilidades para

apoyar las actividades de *marketing*, pero el aporte real para las mipymes agroindustriales está en que las herramientas digitales son una gran vitrina para ser conocidas, aunque las transacciones comerciales no se den en el volumen deseado.

Referencias bibliográficas

Barros, O. (2003). *Modelos de negocios en Internet*. Santiago de Chile: Centro Gestión (CEGES), Universidad de Chile.

Anetcom. (2014). *Interactive HTML5 Digital Publishing Platform*. Obtenido de Interactive HTML5 Digital Publishing Platform: <http://fliphtml5.com/>.

Boizard Piwonka, A. y Pérez Arata, M. (1996). *Internet en acción*. Santiago de Chile: McGraw-Hill.

Brunetta, H. (2013). *Marketing digital* (Primera Edición). Buenos Aires: Dalaga.

Gómez, D. (20 de agosto de 2015). *Catapulta digital*. Recuperado <http://bienpensado.com/ebook-catapulta-digital>.

Macian Ruiz Antonio. (2015). *Diseño e implementación de una tienda virtual*. Valencia, España: Universidad Politécnica de Valencia, Escuela Técnica Superior de Ingeniería Informática.

Mendoza, A. L. (15 de diciembre de 2015). *Conoce las 6 tendencias de marketing digital para el 2016*. Recuperado el 15 de diciembre de 2015 de Reporte

Digital: <https://reportedigital.com/transformacion-digital/6-tendencias-marketing-digital-2016/>.

Morales, J. y Durán, A. (19 de 02 de 2013). *12 elementos que toda página debe tener*. Recuperado en abril de 2016 de leadsrocket: http://www.leadsrocket.com/blog/bid/270375/12-ELEMENTOS-QUE-TODA-PAGINA-DE-INICIO-DEBE-TENER?hsFormKey=a51c-c0e9574cc7d817e42d36fdb90b51&submissionGuid=202942df-32fc-4355-bf0c-a5712db01406#Module_13974899176119022.

Moro Vanilla, M. y Rodés Bach, A. (2014). *Marketing digital* (Primera Edición). Madrid, España: Ediciones Paraninfo.

Programa DeC. (2012). *Guía práctica de comercio electrónico para pymes. Actuación encuadrada en el Programa para el Desarrollo del Comercio Electrónico de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Amvos Consulting.

Rodríguez, A. I. (2014). *Marketing digital y comercio electrónico*. España: Ediciones Pirámide.

Ugalde Resentera, A. (2015). *Las principales métricas de una página web*. Recuperado el 15 de abril de 2015 de: <http://www.pymerang.com/tecnologia/productos-digitales/416-las-principales-metricas-de-una-pagina-web>.

Web and macros.com. (2010). *Metodología diseño de páginas web*. Recuperado el 20 de abril de 2015 de: http://www.webandmacros.com/disenio_web_metodologia.htm.

ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS Y MOTIVACIÓN LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS en entidades públicas en Medellín



Edilia de Jesús Morales Osorio

Administradora de Empresas y especialista en Asesoría y Consultoría de Organizaciones por la Universidad de Antioquia. Magíster en Administración de Riesgos por la Universidad EAFIT de Medellín. Actualmente se desempeña como asesora en Gestión de Procesos y de Riesgos de la Dirección de Posgrado de la Universidad de Antioquia.
Contacto: edilia.morales@udea.edu.co

María Victoria Morales Quimbiurco

Ingeniera de Procesos por la Universidad Indoamérica en Quito. Tecnóloga en Procesos de Producción Mecánica por la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador. Magíster en Administración de Riesgos por la Universidad EAFIT de Medellín. Actualmente es analista en la Dirección de Seguimiento a la Planificación Sectorial e Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.
Contacto: mmoral26@eafit.edu.co

Sergio Alberto Correa Barrera

Administrador de Empresas por la Fundación Universitaria CEIPA. Especialista en Gerencia de Proyectos por Esumer. Especialista en Gestión Comercial por el Instituto Tecnológico Metropolitano. Diplomado en Riesgos, Control y Auditoría por procesos por la Universidad EAFIT. Magíster en Administración de Riesgos por la Universidad EAFIT de Medellín. Actualmente se desempeña como profesional universitario en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
Contacto: sergio.correa@metropol.gov.co

Resumen

En el Estado colombiano la administración de riesgos hace parte del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual, junto con las normativas de desarrollo administrativo para la gestión del talento humano, pretende mejorar la motivación e influir en la gestión del servidor público para lograr eficiencia y satisfacción en su trabajo por medio de la implementación de planes y programas. En este sentido, se esperaba que una buena motivación incida en la administración de riesgos. El presente estudio se apalancó en las teorías de la motivación laboral para determinar una posible relación con la gestión de riesgos que se realiza en las entidades públicas de la ciudad de Medellín. Los resultados demostraron que el nivel de motivación y de gestión de 276 líderes gestores de riesgos fue medio. Se confirmó una relación positiva moderada entre la motivación laboral y la gestión de riesgos.

Palabras clave:

motivación laboral, administración de riesgos, servidor público, sector público, Medellín.

Administration of risks and labor motivation of public officials in public organizations in Medellín**Abstract**

In the Colombian State, risks administration is part of the Standard Internal Control Model (MECI), which, together with the administrative development norms for human talent management, pretends to improve the motivation and influence in the management of public officials to obtain efficiency and satisfaction in their work by implementing plans and programs. In this respect, it would be expected that a good motivation may affect risks administration. This study was leveraged on labor motivation theories to determine a possible relationship with the management of risks carried out in public organizations of the city of Medellín. The results showed that the level of motivation and management of 276 risks managing leaders was average. A moderate positive relationship between labor motivation and risks management was confirmed.

Key words:

labor motivation, risks administration, public official, public sector, Medellín.

Gestion des risques et motivation au travail des fonctionnaires des institutions publiques de Medellín**Résumé**

Au sein de l'État colombien, la gestion des risques s'inscrit dans le Modèle Standard de Contrôle Interne (MSCI) qui, conjointement avec les règles pour le développement administratif de la gestion des talents, vise à améliorer la motivation et avoir un impact sur le dynamisme des fonctionnaires dans le but d'améliorer l'efficacité et la

satisfaction au travail grâce à la mise en œuvre de plans et programmes. En ce sens, on pourrait penser qu'une grande motivation pourrait avoir un impact sur la gestion des risques. L'étude suivante s'est appuyée sur les théories de la motivation au travail pour déterminer la relation possible avec la gestion des risques mise en œuvre dans les entités publiques de la ville de Medellín. Les résultats ont démontré que le niveau de motivation et le dynamisme de 276 grand gestionnaires de risque était moyen. Une relation positive modérée entre la motivation au travail et la gestion des risques a été confirmée.

Mots-clés:

motivation au travail, gestion des risques, fonctionnaire, secteur public et Medellín.

Gestão de riscos e motivação profissional dos funcionários públicos em instituições públicas em Medellín**Resumo**

No Estado colombiano a gestão de riscos faz parte do Modelo Padrão de Controle Interno (MPCI), que, junto com as normas de desenvolvimento administrativo para gestão do talento humano, pretende melhorar a motivação e influenciar na gestão do funcionário público para atingir eficiência e satisfação no seu trabalho através da implementação de planos e programas. Assim sendo, seria previsível que uma boa motivação incidisse na gestão de riscos. O estudo está baseado nas teorias da motivação profissional para determinar qualquer relação com a gestão de riscos realizada nas instituições públicas da cidade de Medellín. Os resultados demonstraram que o nível de motivação e de gestão de 276 líderes gestores de riscos foi médio, confirmando assim uma relação positiva moderada entre a motivação profissional e a gestão de riscos.

Palavras chave:

motivação profissional, gestão de riscos, funcionário público, setor público, Medellín

JEL: J5, J81, J83, M54, H1
Fecha de recepción: 14-09-2017
Fecha de aprobación: 02-10-2017

Cómo citar este artículo:

Morales Osorio, E., Morales Quimbiurco, M.V. y Correa Barrera, S.A. (2017). Administración de riesgos y motivación laboral de los servidores públicos en entidades públicas en Medellín. *Administración y Desarrollo* 47(2), 194-211.

Introducción

De acuerdo con Wright (2001), comprender los motivos que llevan a las personas que laboran en las entidades públicas a alinearse con los fines públicos ha sido una temática poco estudiada y poco diferenciada respecto al ámbito privado. En una revisión de literatura, este autor resaltó, además, tanto la importancia que dichos motivos tienen para el rendimiento organizacional como la necesidad de evidenciar que las motivaciones de los servidores públicos difieren de aquellas que movilizan a quienes laboran en el sector real.

En Colombia, el cumplimiento de las metas institucionales y de gobierno se soporta en las políticas de desarrollo administrativo, una de las cuales es lograr una adecuada gestión del talento humano. Así mismo, se apoya en las normas para el ejercicio del control interno mediante la aplicación de políticas de administración del riesgo. Dichas normas se instrumentan por medio del MECI. Este modelo considera a “los líderes de los procesos, proyectos y programas con sus respectivos equipos de trabajo” como responsables de la administración del riesgo (DAFP, 2014, p. 58).

El MECI también busca crear una conciencia de control en los servidores públicos e influir en su gestión, para lo que recomienda garantizar la “inducción y reinducción” del personal (DAFP, 2014, pp. 28-34). Sin embargo, en la encuesta sobre la ejecución del sistema de estímulos, realizada por el DAFP en el 2012 en el ámbito territorial¹, se observó que más de la mitad de los servidores públicos no reciben inducción cuando ingresan a las entidades (DAFP, 2012).

De la misma forma se establece el cumplimiento de la ley en cuanto a la implementación anual de los programas de bienestar y el plan de incentivos, que constituyen algunos de los instrumentos destinados a mejorar la motivación de los servidores públicos (DAFP, 2014, p. 34). No obstante, se evidenció que en el orden territorial del Estado la mitad de estos no participan en un programa de bienestar, o que ni el programa ni los planes de incentivos han sido difundidos, ya que más del 70% de los servidores desconocían su existencia (DAFP, 2012).

1 Término utilizado para describir los resultados de la encuesta sobre la ejecución del Sistema de Estímulos en 61 municipios de 22 departamentos del Estado colombiano (DAFP, 2012).

Por otro lado, según el indicador de madurez² que se obtuvo mediante la encuesta del MECI en 2015, en la implementación de la administración de riesgos solo el 17% de las entidades domiciliadas en la ciudad de Medellín presentaron un nivel de madurez avanzado en la implementación del MECI, es decir, se encontraron pocas instituciones con una administración de riesgos eficiente y que se mantuvieran protegidas ante las amenazas (DAFP, 2015; DAFP, 2013).

Lo anterior deja al descubierto carencias tanto en la gestión de riesgos como en la motivación laboral de los servidores públicos, lo que podría significar que, en el ámbito territorial, el Estado colombiano no cuenta con bases adecuadas para la consecución de propósitos como el de alcanzar el bien público. Esto quiere decir que no es posible garantizar la satisfacción de las necesidades públicas por medio de las entidades creadas para este fin (García y Bolívar, 2008).

Finalmente, en tanto que la gestión de riesgos busca dotar de capacidades al servidor público para que pueda llevar a cabo una toma de decisiones orientadas al logro de los objetivos, la motivación laboral, a su vez, influencia su comportamiento hacia el logro de los mismos. Desconocer la existencia de una relación entre la motivación laboral y la gestión de riesgos —y, más aún, que estas no se consideren en un mismo plano de análisis de las capacidades institucionales— impide que dentro de un sistema de gestión integral se logren sinergias entre dos variables cruciales para el éxito y la sostenibilidad de las entidades públicas.

El presente estudio exploró, con un enfoque cuantitativo, el vínculo entre las variables de gestión de riesgos y motivación laboral bajo la hipótesis de que estas, en efecto, se relacionan. Para lograrlo se seleccionó como unidad de análisis a los servidores públicos gestores de riesgos de entidades domiciliadas en la ciudad de Medellín, Colombia. La ausencia de un constructo que midiera los niveles de gestión de riesgos y de motivación laboral en servidores públicos requirió de la elaboración y validación de un cuestionario estructurado con dos grupos de ítems. Los resultados se sometieron a un análisis de correlación estadística para comprobar la hipótesis.

2 El DAFP considera cinco niveles de madurez, dependiendo de los resultados de la calificación del grado de desarrollo de la implementación del MECI: avanzado (con una calificación del 91% al 100%), satisfactorio (del 66% al 90%), intermedio (de 35% al 65%), básico (11% al 34%) e inicial (del 0% al 10%) (DAFP, 2013).

A continuación se exponen los antecedentes de estudios relacionados con cada una de las variables, posteriormente se presenta el marco teórico que sustenta el estudio, luego la metodología utilizada, seguidamente los resultados de la aplicación del cuestionario a los servidores públicos seleccionados, su análisis y se finaliza con las conclusiones y la discusión.

Antecedentes de la situación en estudio

Desde que James Perry y Lois Wise (1990) propusieron una agenda de estudio con base en las motivaciones para el servicio público, han surgido algunas investigaciones enfocadas tanto en la motivación laboral en el sector público como en comprobar diferencias entre este sector y el privado. Un ejemplo reciente es el estudio de Peklar y Boštjančič (2012), quienes muestran que a pesar de que los empleados del sector privado tenían presente un mayor número de motivadores, eran menos que los de sus contrapartes del sector público. De estos últimos, a su vez, se encontró que estaban más influenciados que los otros por factores motivacionales intrínsecos.

En el ámbito internacional se resaltó la influencia que ejercen la cultura y el sistema de gobierno tanto en los motivadores como en los niveles de motivación de los servidores públicos, y una vez más se confirmó que los motivadores públicos son intrínsecos (Bullock, Stritch y Rainey, 2015). Así mismo, existen estudios particulares en países de habla hispana que buscan comprender la motivación laboral para la mejora de los resultados organizacionales. Pons y Morales (2002) realizaron un estudio sobre la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) española con una amplia propuesta de cambio organizativo.

En Brasil, Klein y Mascarenhas (2016) buscaron mejorar las carreras públicas para lograr una profesionalización adecuada de sus servidores públicos, y propusieron resultados que les permitieron disminuir la rotación o salida y la insatisfacción de los mismos. Bradley Wright (2001), en su revisión integral del tema, resaltó la importancia que la motivación tiene en el rendimiento organizacional y la necesidad que existe con respecto a su mejor comprensión, no solamente para crear programas motivacionales, sino también para optimizar la productividad y el servicio público.

En el 2012, el Estado colombiano llevó a cabo un estudio para evaluar la ejecución del Sistema de Estímulos en el ámbito nacional por medio del Departamento Administrativo de la Función Pública. Este estudio mostró que la motivación influye no solo en la mayoría

de los servidores públicos, sino en el cumplimiento de los objetivos del Estado (DAFP, 2012).

En torno a la administración de riesgos existen varios modelos para evaluar la gestión institucional. Uno de los que ha sido estudiado es el de los modelos de madurez, que son referencias para la gestión del riesgo que permiten disponer de una visión actual de la organización en cuanto a su desarrollo y definir un destino para el logro de una gestión de riesgo exitosa (Hillson, 1997; Minsky, 2011). Sin embargo, dichos modelos no evalúan la gestión del riesgo adelantada por cada uno de los responsables como aporte a la gestión organizacional, tampoco se encontró, mediante búsqueda bibliográfica, que exista alguna propuesta para llevarlos a cabo y aún menos para relacionar la gestión del riesgo a nivel de cada persona con su motivación laboral.

Fundamento teórico y normativo

En Colombia se les considera servidores públicos a quienes se vinculan legal y reglamentariamente con los organismos y entidades de la administración pública con el fin de entregar un servicio remunerado dentro de la función pública (Congreso de la República, 2004, p. 19).

El órgano que dirige los asuntos de empleo público en Colombia es el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el mismo que reconoce a las unidades de personal o a "quien haga sus veces" como ejecutoras de las políticas relativas a la gestión del talento para el logro de resultados en el ámbito público (Presidencia de la República y DAFP, 2012, p. 3), esto a partir de los principios de: "mérito, desarrollo de competencias, vocación del servicio, aplicación de estímulos y una gerencia pública" (Congreso de la República, 2004, pp. 32-34). Comprender la motivación laboral facilitaría la generación de estrategias, la aplicación de estímulos y la evaluación de sus efectos (Perry y Wise, 1990).

La motivación laboral

La motivación es la respuesta al porqué del comportamiento del hombre. Los factores que motivan o los motivos que moderan el comportamiento se generan dentro de la persona o en su entorno. Los motivos son necesidades que el hombre busca satisfacer (McClelland, 1985; Peklar y Boštjančič, 2012).

Con la motivación se tienen en cuenta todos los procesos que intervienen en el comportamiento humano

para el logro de un objetivo, por lo cual, en un individuo, la motivación es integral porque una conducta motivada busca la satisfacción de necesidades al considerarlo como un todo (Ramírez, Abreu y Badii, 2008; Vandenabeele, 2008; Maslow, 1954).

En el ámbito laboral, los procesos de motivación permiten la creación y el mantenimiento de un comportamiento orientado a la realización de objetivos esperados (Ramírez et ál., 2008). Los objetivos que persiguen las organizaciones, como el de la productividad, pueden estar influenciados por la motivación de los empleados, pues esta afectaría su rendimiento. Por lo tanto, comprender la motivación y hacer que un empleado se sienta motivado resulta fundamental para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia organizacionales (Wright, 2001).

En el trabajo, que constituye un satisfactor de necesidades individuales y colectivas, el empleado utiliza toda su experiencia organizacional y su saber popular (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986, p. 84). Las organizaciones cumplen este rol social indistintamente del sector al que pertenezcan. Sin embargo, son diferentes tanto los factores que motivan a los servidores públicos con respecto a los que motivan a empleados del sector privado como los efectos que producen en cada uno de estos dos sectores (Wright, 2001).

Bradley Wright (2001) agrupó en dos corrientes los factores que determinan la motivación laboral en el sector público de acuerdo con la evidencia empírica encontrada: la primera contiene las características de los empleados; la segunda, lo relacionado con el entorno organizacional. En cuanto a las características de los empleados, la motivación laboral está determinada por los motivos de ellos —entendidos como lo que esperan de su trabajo— y por la satisfacción laboral —que se constituye en la reacción de agrado o desagrado que tiene el empleado frente a lo que recibe en su trabajo—. En el entorno organizacional se incluyen las características del trabajo dadas por el detalle de las tareas que el empleado realiza, así como el contexto de trabajo dado por los sistemas y procesos en los que se desenvuelven dichas tareas, tales como la remuneración, los incentivos, los objetivos organizacionales y la formalidad de los procesos (p. 563).

Cada una de las dos corrientes de estudio se alimenta de los aportes que a lo largo de los años se han dado en materia de motivación para ayudar a una mejor comprensión del tema. Ambas corrientes se nutren de diversas fuentes (Frank y Lewis, 2004), como la teoría

de la jerarquía de las necesidades (Maslow, 1954); el estudio de las necesidades de logro, poder y filiación (McClelland, 1985); la teoría de la equidad (Adams, 1965); la teoría de la expectativa (Vroom, 1964); la teoría de los dos factores (Herzberg, Mausner y Bloch, 1959); la teoría del establecimiento de metas (Locke, 1968) y la teoría de las características del trabajo (Hackman y Oldham, 1976). Particularmente, el enfoque del entorno organizacional toma teorías cognitivas sociales (Bandura, 1986; Wood y Bandura, 1989) como marco para iluminar el estudio de la motivación laboral (Wright, 2004).

De los resultados empíricos de las investigaciones de Perry y Wise (1990), Bullock et ál. (2015) y Sun Min y Word (2012) se sabe que existen diferencias entre el sector público y el privado en cuanto a las características de los empleados, los entornos organizacionales y su influencia en la motivación laboral. Por ejemplo, los empleados que prefieren el sector público son quienes valoran más en su trabajo las obras que les ayudan a los demás y a la sociedad. Sin embargo, es conocido también que los motivos de los empleados pueden cambiar con el paso del tiempo o en función del sector en el que elijan laborar, ya que existe una tendencia a ajustarse al puesto de trabajo (Wright, 2001; Van Ryzin, 2016). Debido a estas últimas consideraciones, y junto con lo definido para la satisfacción laboral, el presente estudio se sostiene en la corriente que agrupó los factores motivacionales del entorno organizacional.

El entorno organizacional es influenciado por dos tipos de factores. En analogía con lo definido por Herzberg, se diría que existen factores intrínsecos al trabajo —ya que son relativos a las características o contenido del mismo— y aquellos en los que el empleado se desenvuelve —considerados como el contexto del trabajo o factores extrínsecos— (Herzberg et ál., 1959; Peiró y Prieto, 1996).

La motivación laboral está determinada de manera predominante por factores intrínsecos al trabajo, que se han mostrado como los mayores orientadores del comportamiento en este contexto (Peklar y Boštjančič, 2012; Klein y Mascarenhas, 2016). Así, las características de las tareas inciden directamente en la motivación de las personas y en su satisfacción laboral. Las tareas son tanto aquellas definidas para el puesto de trabajo como las que ejecuta realmente el trabajador para cumplir sus objetivos (Herzberg et ál., 1959; Peiró y Prieto, 1996). De acuerdo con Wright (2001), las cualidades motivacionales más analizadas en las tareas son: variedad; importancia o

significatividad; identificación; oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas; responsabilidad y autonomía, y retroalimentación (McClelland, 1985; Herzberg et ál., 1959; Peiró y Prieto, 1996; Hackman y Oldham, 1976).

Los factores motivacionales extrínsecos, relacionados con las características del ambiente en donde se realiza la actividad laboral, pueden ser de carácter social o material, externos a la labor en sí misma (Klein y Mascarenhas, 2016; Peiró y Prieto, 1996).

Entre los líderes de procesos en el sector público se observó una preferencia menor que en el privado por los motivadores extrínsecos, como las recompensas financieras (Bullock et ál., 2015), sin embargo, a nivel general y a diferencia de otros sectores, los requerimientos de motivadores tanto intrínsecos como extrínsecos pueden ser equilibrados, pero esto puede variar de acuerdo con la realidad de cada país (Park y Word, 2012).

De acuerdo con Wright (2001), los factores motivacionales más estudiados del entorno de trabajo comprenden: los reconocimientos o incentivos, que de acuerdo con la clasificación definida por el DAFP (2012) pueden ser o no ser de carácter económico; el salario o la remuneración, a los que en algunos estudios se le clasifica dentro de los “motivos monetarios” o de “recompensas financieras”; la estabilidad o seguridad en el empleo; la claridad de los objetivos organizacionales y la rigidez de los procedimientos (Wright, 2001, p. 566; Herzberg et ál., 1959; Peiró y Prieto, 1996; Park & Word, 2012: 718; Perry & Porter, 1982; Wright, 2004).

En general, de los resultados obtenidos en el estudio de la motivación laboral ha derivado la aplicación de técnicas de motivación que buscan inclinar el comportamiento de los individuos hacia los objetivos organizacionales. Esto ha hecho que algunos de los factores que pudieran influenciarla sean omitidos o que sean medidos por medio de teorías más amplias que facilitan su comprensión (Perry y Porter, 1982; Wright, 2001).

No se encontró un instrumento único que permitiera la medición de la motivación laboral de acuerdo con los factores compilados por Wright (2001). Por esta razón, en el presente estudio se construyeron y se adaptaron ítems que respondían a la teoría descrita por dicho investigador en su respectiva revisión de literatura sobre la motivación laboral en el sector público, por considerarlos como los más comunes en los estudios analizados. Particularmente, para la

medición de los factores de claridad de los objetivos organizacionales y de rigidez de los procedimientos se tomaron los ítems utilizados por Wright (2001) para validar su propuesta acerca de un modelo conceptual que probara el grado de influencia del contexto del trabajo en la motivación laboral, los cuales lo llevaron a concluir que, efectivamente, sí inciden en ella.

Gestión de riesgos

El riesgo es una situación inesperada que ocurre durante el desarrollo de cualquier proceso y que puede producir efectos contrarios al cumplimiento de un objetivo o generarle alguna oportunidad a la empresa (Mejía, 2006; Icontec, 2011). Así mismo, el DAFP lo considera como “la posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos institucionales o del proceso” (DAFP, 2011, p. 12). El manejo de los riesgos les ayuda a los directivos a focalizar de una mejor manera lo que quieren lograr, y esto hace que los resultados que se obtengan sean creíbles (Icontec, 2011).

La administración de riesgos

La administración de riesgos es un proceso continuo, estructurado e integral que permite gestionar el riesgo en las organizaciones por medio del cumplimiento de pasos coordinados con el fin de protegerlas de posibles desviaciones en sus procesos (Mejía, 2006; Joint Technical Committee OB-007, 2004). El MECI para el Estado colombiano, en su Módulo de Control de Planeación y Gestión, contiene el componente de administración del riesgo y la define como el “conjunto de elementos de control que le permiten a la entidad identificar, evaluar y gestionar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que pueden afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales” (DAFP, 2014, p. 58).

El Decreto 1537 de 2001 indica que la administración de riesgos será “parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas”, y precisa que “las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración de riesgos” (Presidencia de la República y DAFP, 2001, p. 2).

El DAFP evalúa el Sistema de Control Interno de las entidades públicas con la aplicación de la encuesta MECI como instrumento para determinar el nivel de madurez básico, intermedio, satisfactorio y avanzado (DAFP, 2013), sin embargo, no se cuenta con un mecanismo similar en el cual se mida el cumplimiento de

la gestión de riesgos en los servidores públicos. El proceso de la administración de los riesgos presenta los siguientes componentes:

Análisis del contexto: definición de las circunstancias internas y externas del contexto de la organización que deberían considerarse para la gestión del riesgo, que incluye la planificación y el establecimiento de la estructura para su evaluación y análisis (Icontec, 2011; dafp, 2011; López-Valencia, 2015; Joint Technical Committee OB-007, 2004).

Identificación del riesgo: reconocimiento y descripción de los eventos o de la forma en que se expresa el riesgo identificado, así como sus causas y sus consecuencias sobre los objetivos o resultados organizacionales (Icontec, 2011; DAFP, 2011; López-Valencia, 2015).

Análisis del riesgo: comprensión del riesgo, en términos cualitativos o cuantitativos, de la “magnitud de sus consecuencias” y de la probabilidad con la que se pueden materializar en el contexto de los controles existentes (DAFP, 2011; López-Valencia, 2015, p. 15).

Evaluación del riesgo: comparación de los resultados del análisis del riesgo con los parámetros establecidos por la entidad en términos de severidad y posibilidad de ocurrencia, que permiten determinar si el riesgo requiere un tratamiento posterior (Icontec, 2011; DAFP, 2011).

Tratamiento del riesgo: acciones que modifican la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de las consecuencias de los riesgos para aprovechar los efectos positivos y contrarrestar los efectos negativos que pueden tener sobre los objetivos organizacionales. Entre las acciones que se definen e implementan, los riesgos se pueden prevenir, evitar, asumir, mitigar, transferir o compartir (López-Valencia, 2015).

Monitoreo y revisión: proceso continuo de verificación, supervisión u observación, que permite determinar tanto el estado de los riesgos como la efectividad y la pertinencia de las acciones implementadas, para lo que se pueden utilizar alertas o indicadores que evidencien cambios en el comportamiento de estos. Permite identificar nuevos riesgos, así como las acciones necesarias para su gestión (López-Valencia, 2015, pp. 15-16; Icontec, 2011; DAFP, 2011).

Comunicación y consulta: proceso continuo en el que se entrega y recibe información de todas las partes interesadas, internas y externas, respecto del proceso de administración del riesgo (Icontec, 2011; DAFP, 2011; López-Valencia, 2015).

Los responsables por la gestión de riesgos

Según Mejía (2006), la gestión integral de los riesgos: “involucra a todo el personal de la empresa y aplica en todos los procesos, proyectos y actividades de la organización” (p. 42). Para cumplir esta premisa se puede estructurar la gestión del riesgo en tres niveles de responsabilidad: el primero es el directivo; el segundo, la responsabilidad por la estructura y la administración del riesgo —liderado por la administración ejecutiva—; el tercero, el de propiedad del riesgo, que es liderado por las unidades y funciones del negocio, las cuales son responsables de la rendición de cuentas y tienen la autoridad para gestionar el riesgo y tomar decisiones frente a él. Existen organizaciones con grupos específicos para la administración del riesgo con una estructura que tiene responsabilidades definidas y claras (Deloitte, 2013; Icontec, 2011; Urteaga y Eizagirre, 2012), en estas estructuras es importante que se documente toda la información y que se establezcan políticas claras y perdurables.

El nivel de propiedad del riesgo en las entidades públicas en Colombia está formado por “líderes de los procesos, proyectos y / o programas con sus respectivos equipos de trabajo”, quienes son considerados como responsables de la administración del riesgo (DAFP, 2014, p. 58). Sin embargo, en la revisión de las funciones de los responsables por la gestión del riesgo en entidades públicas no se detectan actividades específicas relativas a la administración de riesgos.

La evaluación de los servidores públicos contempla el cumplimiento de los objetivos de cada empleo, por tanto, en la actualidad no existe manera de evaluar su gestión de riesgos de forma directa y explícita. Por lo anterior, se construyó un instrumento para determinar el nivel en el que un líder de un proceso, programa o proyecto de las entidades públicas gestiona el riesgo. Tal instrumento está basado en los procesos de administración del riesgo establecidos en la Guía 7 emitida por el DAFP (2011), la cual establece la metodología para su gestión.

Metodología

En la presente investigación, de tipo correlacional y bajo un enfoque cuantitativo, se exploró la posible

relación entre las variables de motivación laboral y la gestión de riesgos en los servidores públicos y, específicamente, se describió el grado en el que las variables de motivación laboral y la gestión de riesgos estaban presentes en los servidores públicos de la ciudad de Medellín en términos de edad, sexo, grado de formación y experiencia en el sector público.

Puesto que la información se recolectó en un “momento único en el tiempo”, sin que existiera una posterior intervención, fue de tipo transversal. Además, no se buscó manipular las variables para hallar efectos entre ellas, por lo que se consideró no experimental (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2003, pp. 121, 151).

Hipótesis

H1: la motivación laboral se relaciona con la administración de riesgos de los responsables de la gestión de riesgos de las entidades públicas en la ciudad de Medellín.

Hipótesis nula

H0: la motivación laboral no tiene relación con la administración de riesgos de los responsables de la gestión de riesgos de las entidades públicas en la ciudad de Medellín.

La variable de motivación laboral se midió con un total de 38 ítems en una escala ordinal de tipo *Likert* y con cuatro opciones de respuesta en función de las dimensiones que se enuncian a continuación (factores motivacionales intrínsecos y extrínsecos al trabajo). *Factores motivacionales intrínsecos al trabajo*: variedad; importancia o significatividad; identificación; oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas; responsabilidad y autonomía y retroalimentación. *Factores motivacionales extrínsecos al trabajo*: reconocimientos o incentivos, salario o remuneración, estabilidad o seguridad en el empleo, claridad de los objetivos organizacionales y rigidez de los procedimientos.

La variable de gestión de riesgos se midió con un total de 22 ítems en una escala de tipo *Likert* y con cuatro opciones de respuesta en función de las siguientes dimensiones: análisis del contexto, identificación del riesgo, análisis del riesgo, evaluación del riesgo, tratamiento del riesgo, monitoreo y revisión y comunicación y consulta.

El universo o población en estudio lo constituyen los servidores públicos que en el momento de la investigación se desempeñaban en las entidades pertenecientes a la rama Ejecutiva del poder público de orden territorial, que son autónomas y que están sometidas a regímenes especiales, que estuvieran ubicadas en Medellín.

En la población estudiada se tomaron como unidad de análisis aquellos servidores públicos que se caracterizaban por ser líderes de procesos, proyectos o programas y quienes por sus roles eran responsables de la gestión de riesgos en la entidad. Para caracterizar a los servidores públicos como unidad de análisis, identificar posibles sesgos de la muestra o explicar los comportamientos de las variables, se utilizaron las siguientes variables sociodemográficas: edad, sexo, formación académica y experiencia en el sector público.

Para seleccionar a los servidores públicos que formaron parte de la muestra se utilizó como criterio de inclusión la elección de quienes laboraban en entidades calificadas en los niveles satisfactorio³ y avanzado⁴ del indicador de madurez en el desarrollo del MECI que fue publicado en el Boletín 2015 del DAFP (2015). Lo anterior con el fin de tomar en cuenta a servidores públicos que laboraban en entidades en las que se evidenciaron prácticas en gestión de riesgos.

Con el fin de reducir la varianza muestral, el estudio utilizó una muestra probabilística estratificada de la unidad de análisis dentro del universo descrito, ya que en cada institución varía el número de funcionarios que cumplen roles de líderes de procesos, proyectos o programas, por ejemplo, en función de los elementos de su estructura o complejidad (Hernández Sampieri et ál., 2003). El factor que permitió obtener una submuestra por cada estrato correspondió a 0,29, es decir, de cada entidad se consideró como mínimo la participación del 29% de los líderes de procesos, proyectos o programas.

3 Caracterizado porque dentro de la gestión del MECI: “Existe tendencia a mantener la mejora en los procesos. La entidad ha identificado los riesgos para la mayoría de sus procesos, pero no realiza una adecuada administración de riesgos” (DAFP, 2013, p. 3).

4 Caracterizado porque dentro de la gestión del MECI:

El nivel de satisfacción de las partes interesadas se mide continuamente y toman decisiones a partir del seguimiento y revisiones que se hacen a los procesos y servidores. Se mide la eficacia y la eficiencia de las actividades y se mejora continuamente para optimizarla. La administración de riesgos es eficiente y mantiene a la entidad cubierta ante amenazas. (DAFP, 2013, p. 3)

Para el cálculo del tamaño de la muestra se asumió un error estándar del 5%, un nivel de confianza del 95% y una heterogeneidad del universo del 50%. El instrumento de recolección de información se aplicó a los servidores públicos de la unidad de análisis, que correspondían a un total de 934 personas, de las que debía encuestarse a 273 servidores públicos como mínimo, por considerarse como una muestra representativa.

Instrumentos utilizados y métodos para el control de calidad de los datos

La técnica de recolección utilizada fue el cuestionario estructurado, en el que todos los participantes respondieron a un único formulario elaborado con preguntas previamente redactadas que permitieron obtener información pertinente de cada variable en estudio. Este proceso no requirió obligatoriamente de la interacción entre el servidor público y el investigador (Clark-Carter, 2002). El cuestionario fue parametrizado en el aplicativo especializado Qualtrics, a través de la licencia que mantiene la Universidad EAFIT, que además permitió generar un enlace (*link*) para su distribución.

Se conservó el mismo número de opciones de respuesta para cada ítem en una escala ordinal tipo *Likert* con cuatro variables: totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, de acuerdo y totalmente de acuerdo. Se utilizó una escala de cuatro opciones para reducir el sesgo de no respuesta al comprometer a los participantes a que se inclinaran por las opciones más favorables o desfavorables. A su vez, se evitaron otras interpretaciones de la respuesta "neutral" por parte de los encuestados, sin que esto afectara la validez que la escala tiene para medir las variables del estudio (Asún, Rdz-Navarro y Alvarado, 2016; Hernández Sampieri et ál., 2003; Lee y Paek, 2014).

Para determinar la validez y confiabilidad de los instrumentos se utilizaron el Alfa de Cronbach y el análisis factorial. Los altos niveles obtenidos en estos indicadores confirmaron que los instrumentos cumplieron con dichos requisitos (Hernández Sampieri et ál., 2003; Lloret-Segura, Ferreres-Traver, Hernández-Baeza y Tomás-Marco, 2014).

Para mantener la calidad de los datos recolectados por el cuestionario web, se utilizaron las siguientes opciones configuradas en el software Qualtrics:

- No permitir respuestas en blanco.

- No permitir la reutilización del enlace (*link*) dentro de una misma ip para evitar que un mismo servidor duplicara su respuesta.
- Mantener el anonimato de los participantes al eliminar el rastro de la dirección de correo electrónico de los encuestados.

Procedimientos para la recolección de información

El universo de estudio se obtuvo por medio de la información recibida de las oficinas de control interno o de gestión de riesgos. Para elevar la tasa de respuesta, se aplicó como principal estrategia aprovechar la influencia que mantenían los líderes de las oficinas mencionadas para que el enlace (*link*) que contenía el cuestionario fuera enviado a través de ellos a los líderes de procesos, proyectos o programas de cada entidad. En otros casos, con su previo conocimiento y validación o con auspicio de la máxima autoridad, el enlace fue enviado directamente por los investigadores a los funcionarios por vía correo electrónico. Se establecieron réplicas bisemanales durante seis semanas, en las que se priorizó el cumplimiento de la muestra estratificada por cada entidad.

Adicionalmente, en el cuestionario se solicitó el consentimiento de los participantes de los cuales se obtuvo la información necesaria, con la aclaración de que se mantendría la confidencialidad de los datos. Se informó sobre la duración de la aplicación del instrumento de recolección de datos, y dicha duración se validó a través de la prueba piloto.

Resultados y análisis

Se identificó un universo de 934 líderes gestores de riesgos en 35 entidades públicas, a los cuales se les aplicó el instrumento para la medición de las variables de gestión de riesgos y de motivación laboral, y se obtuvo un total de 276 observaciones válidas en 32 entidades públicas.

Se utilizaron variables sociodemográficas para caracterizar la población en estudio, esto al considerar que la percepción de la importancia que tienen los motivadores intrínsecos y extrínsecos en las personas varía de acuerdo con la edad. La acumulación de años de experiencia laboral, así como el avance en niveles de formación académica, incrementan la expectativa de ingreso económico y de beneficios adicionales, lo que podría modificar también la importancia de motivadores extrínsecos (Van Ryzin, 2016; Álvarez, 2012). Para

Tabla 1. Distribución de frecuencia de la población objeto de estudio

Edad	18 a 26 años	27 a 35 años	36 a 44 años	45 a 53 años	54 a 62 años	63 o más	
	4%	16%	25%	36%	18%	1%	
Sexo	Hombre	Mujer					
	51%	49%					
Formación académica	Bachiller	Técnico	Tecnólogo	Prof. universitario	Especialista	Magíster	Doctor
	1%	1%	4%	15%	58%	20%	1%
Experiencia en el sector público	Menos de 1 año	De 1 a 3 años	De 4 a 6 años	De 7 a 9 años	Más de 9 años		
	4%	10%	11%	11%	64%		

Fuente: Elaboración propia.

ser específicos respecto al sector público, se les consultó a los participantes acerca de su experiencia laboral en ese tipo de entidades. Finalmente, la variable sexo permitió la identificación del sesgo poblacional, y también porque se considera una de las determinantes de la eficiencia de la gestión de riesgos en las organizaciones (Gorzeń-Mitka, 2015). En la tabla 1 se presentan las distribuciones de frecuencia en forma porcentual de las variables demográficas del estudio.

La mayor concentración de líderes gestores de riesgos (36%) se ubicó en el rango de 45 a 53 años, que corresponde a 99 funcionarios. El 58% de los líderes gestores de riesgos eran especialistas, en su mayoría mujeres; el 20%, magísteres, en su mayoría hombres; y el 1 %, doctores, todos hombres. Un 64% de la muestra, correspondiente a 177 funcionarios entre hombres y mujeres, indicó tener más de 9 años de experiencia en el sector público.

Análisis de la confiabilidad y validez

Para la escala total se calculó el coeficiente Alfa de Cronbach, el cual fue de 0,944. De acuerdo con Hernández Sampieri et ál. (2003), se considera una confiabilidad del instrumento total elevada, esto por ser mayor de 0,9. Para el constructo de motivación laboral, formado por 38 ítems, el coeficiente fue de 0,905. Con el fin de ahondar en las evidencias de confiabilidad se aplicó el método de dos mitades y se obtuvieron valores de 0,893 y 0,828 para la motivación laboral.

Para el constructo que midió la gestión de riesgos el coeficiente Alfa de Cronbach fue de 0,951. En aras de ahondar en las evidencias de confiabilidad, se aplicó el método de dos mitades y se obtuvo 0,913 y 0,920 para la gestión de riesgos.

La validez interna de los constructos se comprobó con la participación de cuatro expertos en las temáticas en

estudio: dos profesionales expertos en administración de riesgos y dos profesionales expertos en temas de motivación laboral. Las observaciones de los expertos, junto con las recogidas en la prueba piloto, redujeron el instrumento de 64 a 60 ítems y mejoraron su validez de contenido (Hernández Sampieri et ál., 2003).

Análisis factorial de la variable de motivación laboral

La prueba de Kaiser-Meyer-Olkin (kmo) fue de 0,873, lo que indicó que los datos de la muestra fueron adecuados para el análisis factorial, ya que superaron el 0,8, con un nivel de significancia de 0,000 (Hernández Sampieri et ál., 2003; Lloret-Segura et ál., 2014).

Los resultados del análisis factorial exploratorio mostraron que un 35,34% de la varianza total estuvo contenida en dos factores. El primero agrupó las dimensiones de motivación intrínseca de la siguiente manera, tal y como se definieron en la construcción inicial del instrumento: variedad respecto al ritmo y contenido de la tarea; importancia o significatividad; identificación; oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas; responsabilidad y autonomía y retroalimentación. El ítem “En la ejecución de mis tareas realizo desplazamientos a diferentes lugares”, de la dimensión de variedad, no cumplió con el criterio de una puntuación mayor a 0,3 de carga factorial en la matriz de componente rotado, por lo que fue eliminado del análisis de la calificación y correlación de las variables (Hair, Black, Babin y Anderson, 2010).

Otro cambio dentro de la definición inicial del constructo para los motivadores intrínsecos fue añadir la dimensión extrínseca de claridad de los objetivos organizacionales y el ítem “Recibo expresiones de satisfacción por parte de los usuarios por el servicio prestado”. Esto significó un aumento del número de ítems para evaluar las dimensiones de motivación intrínseca de 20 a 23.

Con excepción de aquellos que se adhirieron al primer factor, el segundo reunió todas las dimensiones que se definieron en la construcción inicial del instrumento para medir la motivación extrínseca, como son: reconocimiento o incentivos respecto a los recibidos de la entidad y el jefe, salario, seguridad o estabilidad y rigidez de los procedimientos de consulta tanto para la toma de decisiones importantes como para aquellas de menor relevancia. En cuanto a la dificultad para proponer nuevas ideas por los reglamentos, los detalles administrativos y la burocracia, el ítem “Esta organización valora más que yo cumpla con los procedimientos a que realice bien mi trabajo” no cumplió con el criterio de una puntuación mayor a 0,3 de carga factorial, por lo que fue eliminado del análisis de calificación y correlación de las variables (Hair, Babin y Anderson, 2010). Esto significó una reducción de 18 a 13 del número de ítems para evaluar las dimensiones de motivación extrínseca.

Análisis factorial de la variable de gestión de riesgos

La prueba de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) fue de 0,922, lo que indicó que los datos fueron adecuados para el análisis factorial, ya que superaron el 0,8 con un nivel de significancia de 0,000 (Hernández Sampieri *et ál.*, 2003; Lloret-Segura *et ál.*, 2014).

Los resultados del análisis factorial exploratorio mostraron que un 50,2% de la varianza total estuvo contenida en un solo factor, con cargas factoriales mayores a 0,5 (Hair *et ál.*, 2010), compuesto por las siguientes dimensiones que midieron la gestión de riesgos: análisis de

contexto, identificación del riesgo, análisis del riesgo, evaluación del riesgo, tratamiento del riesgo, monitoreo y revisión del riesgo, y comunicación y consulta.

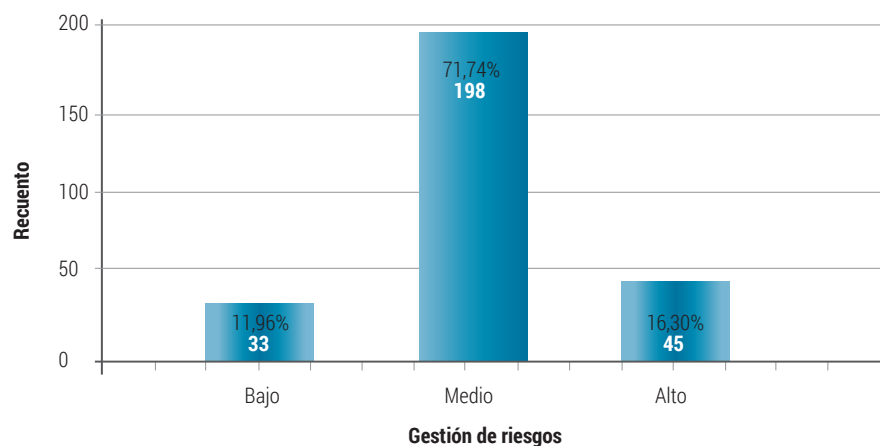
Análisis de calificación por escalas de las variables de gestión de riesgos y motivación laboral

Para establecer los puntos de corte que agruparon las puntuaciones de las variables en niveles bajo, medio y alto, se sumó + / - una desviación estándar a la media de los datos. Se consideró conveniente aplicar este método de categorización debido a la concentración de los datos alrededor de la media y luego de verificar que el mismo guardó mayor sensibilidad con la distribución de frecuencias de las puntuaciones resultantes en cada variable. En la gráfica 1 se observa que el grado de gestión de riesgos de los líderes gestores de riesgos fue medio, de acuerdo con la calificación dada por el 71,74% de dichos servidores públicos.

El porcentaje de entidades que manifestaron una calificación de gestión de riesgos alta estuvo determinado por las entidades de los sectores de administración pública, educación y servicios públicos.

Por su parte, de acuerdo con las características de los líderes gestores de riesgos, los niveles de gestión de riesgos se presentaron de la siguiente forma: en todos los rangos de edad preponderó una gestión de riesgo media, esta calificación la determinó el rango entre 45 y 53 años. De los 27 años en adelante se evidenció una gestión de riesgos alta, el rango de edad con mayor frecuencia con esta calificación fue de 45 a 53 años.

Gráfica 1. Grado de gestión de riesgos de los servidores públicos



Fuente: Elaboración propia.

Aunque todos los niveles de formación presentaron un grado de gestión de riesgos medio, esta calificación fue determinada por el nivel de especialista. Por otro lado, se vio una alta gestión de riesgos a partir del nivel de tecnólogo, así mismo, fue igualmente determinada por el nivel de especialista. Entre tanto, el grado de gestión de riesgos bajo se presentó en los niveles desde técnico hasta magíster.

En los rangos de años de experiencia en el sector público estudiados, los líderes gestores de riesgos presentaron un grado de gestión de riesgos medio, calificación determinada por la experiencia de más de nueve años. De la misma manera, se descubrió la presencia de calificaciones altas y bajas en todos los rangos, en donde fue determinante el de más de nueve años.

Hubo presencia de los tres grados de gestión de riesgos, tanto en hombres como en mujeres. El grado de gestión de riesgos medio fue determinado por los líderes gestores de riesgo hombres.

Como se puede observar en la gráfica 2, el grado de motivación laboral de los líderes gestores de riesgos fue medio, de acuerdo con la calificación dada por el 63,41% de estos servidores públicos. El porcentaje de entidades que manifestaron una calificación de motivación laboral alta fue determinado por las entidades del sector de educación y de servicios públicos.

Los niveles de motivación laboral se presentaron de la siguiente forma de acuerdo con las características de los líderes gestores de riesgos: en todos los rangos de

edad preponderó una motivación laboral media, y, en menor proporción, alta. El rango entre los 45 y los 53 años determinó esta calificación, mientras que se evidenció una motivación laboral baja hasta los 62 años.

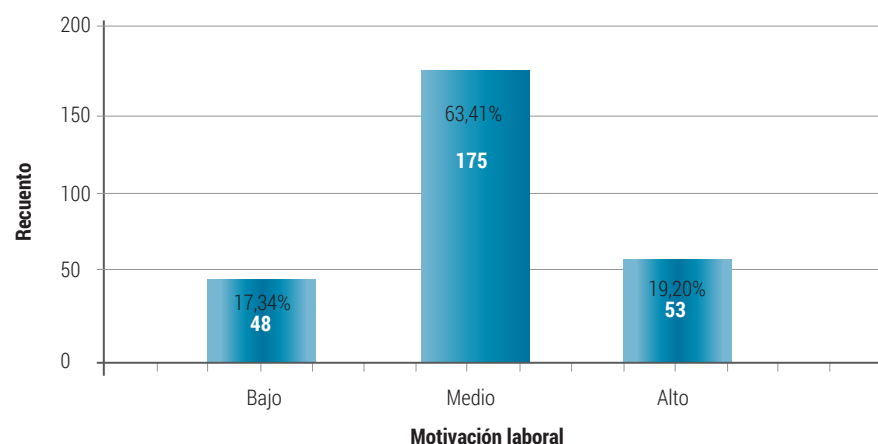
Todos los niveles de formación presentaron un grado de motivación laboral medio, esta calificación fue determinante en el nivel de especialista. El grado alto de motivación laboral estuvo presente en el nivel de tecnólogo y también tuvo gran incidencia en el nivel de especialista. El grado de motivación laboral bajo, por su parte, también se presentó desde los niveles de tecnólogo en adelante.

En los rangos de años de experiencia en el sector público estudiados, los líderes gestores de riesgos presentaron un grado de motivación laboral medio, calificación determinada por la experiencia de más de nueve años. De la misma manera, se presentaron calificaciones altas y bajas en todos los rangos, en los que el de más de nueve años fue determinante. Hubo presencia de los tres grados de motivación laboral tanto en hombres como en mujeres; el grado de motivación laboral medio fue determinado por los líderes gestores de riesgo hombres.

Correlación de las variables de motivación laboral y de gestión de riesgos

Se descartó la hipótesis nula y se aceptó que existe relación entre las variables motivación laboral y gestión de riesgos. Como se observa en la tabla 2, existe correlación positiva moderada entre las variables mencionadas porque el coeficiente de Pearson fue 0,563

Gráfica 2. Grado de motivación laboral de los servidores públicos



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Correlación de las variables de motivación laboral y gestión de riesgos

			Gestión de riesgos	Motivación laboral
Correlación de Pearson	Gestión de riesgos	Correlación de Pearson	1	0,563**
		Sig. (bilateral)		0.000
		N	276	276
	Motivación laboral	Correlación de Pearson	0,563**	1
		Sig. (bilateral)	0	
		N	276	276
Rho de Spearman	Gestión de riesgos	Coefficiente de correlación	1.000	0,543**
		Sig. (bilateral)		0.000
		N	276	276
	Motivación laboral	Coefficiente de correlación	0,543**	1.000
		Sig. (bilateral)	0.000	
		N	276	276

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

Fuente: Elaboración propia.

y el de Spearman fue 0,543, ambos considerados significativos en el nivel 0,01 (Hernández Sampieri et ál., 2003). Lo anterior implica que un incremento en el nivel de la motivación laboral de los servidores públicos eleva el nivel de gestión de riesgos, así como una disminución en el nivel de motivación laboral reduce el nivel de gestión de riesgo.

Al correlacionar la variable de motivación laboral con los factores motivacionales intrínsecos y extrínsecos se encontró que ambos presentaron una relación positiva considerable de 0,771 para la motivación intrínseca y de 0,763 para la extrínseca respecto a la variable total (Hernández Sampieri et ál., 2003). La motivación intrínseca guardó mayor relación con la variable de motivación laboral de los servidores públicos gestores de riesgos.

Al detallar la correlación de las variables en estudio con las dimensiones de la motivación laboral, específicamente con las de tipo intrínseco, se encontró que las dimensiones de "oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas", "responsabilidad y autonomía", "retroalimentación", "claridad en los objetivos" e "identificación" presentaron una correlación media con la motivación laboral, mientras que la correlación fue baja para las dimensiones "variedad" e "importancia o significatividad". Con respecto a la correlación que las

dimensiones de motivación intrínseca mantuvieron con la variable de gestión de riesgos, se observó que "retroalimentación", "oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas", "claridad en los objetivos", "responsabilidad y autonomía", "identificación" e "importancia o significatividad" presentaron una correlación baja con la gestión de riesgos, en tanto que es muy baja para la dimensión de "variedad".

Al detallar la correlación de las variables en estudio con las dimensiones de la motivación laboral, específicamente con las de tipo extrínseco, se encontró que las dimensiones con correlación media fueron "estabilidad o seguridad en el empleo" y "reconocimientos o incentivos", mientras que la correlación fue baja para las dimensiones "salario o remuneración" y "rigidez de los procedimientos". Por otro lado, la correlación que las dimensiones de la motivación extrínseca mantienen con la gestión de riesgos es muy baja en todos los casos.

De otro lado, al correlacionar la variable de gestión de riesgos con sus dimensiones se observó que hay correlación positiva considerable con la "evaluación de riesgo" y una correlación media con las dimensiones "monitoreo y revisión", "análisis del riesgo", "tratamiento del riesgo", "comunicación y consulta", "identificación del riesgo" y "análisis del

contexto". Finalmente, la correlación de la motivación laboral con todas las dimensiones de gestión de riesgos fue baja.

Conclusiones y discusión

Existen mecanismos para evaluar la madurez del sistema de control interno en las entidades públicas, entre ellos, el cumplimiento de requisitos de la administración de riesgos. Sin embargo, no se encontraron instrumentos que permitieran medir la gestión de riesgos en los servidores públicos. Esta investigación proporciona un instrumento confiable para evaluar el grado de gestión de riesgos en los servidores públicos, validado por un coeficiente Alfa de Cronbach de 0,951, en una muestra de 276 observaciones, con un mínimo de 3 ítems por cada variable que fueron consistentes para formar un solo constructo, tal y como se observó en el análisis factorial exploratorio.

La aplicación de dicho instrumento determinó que existe un grado medio de gestión de riesgos entre los líderes gestores de 32 entidades públicas ubicadas en Medellín. Las dimensiones que más incidieron en la calificación de la gestión de riesgo fueron, en su orden: evaluación del riesgo, monitoreo y revisión del riesgo, análisis del riesgo, tratamiento del riesgo, comunicación y consulta, identificación del riesgo y análisis de contexto.

El constructo se elaboró con base en los elementos que conforman el proceso para la administración del riesgo definido por el DAFP. El hecho de que todos los ítems para medir la gestión de riesgos formaran un solo grupo como resultado del análisis factorial confirmó la suficiencia de dichos elementos para una gestión integral de riesgos en las entidades públicas.

En cuanto a la experiencia laboral en el sector público, este estudio sugiere que es recomendable aprovechar la asignación del rol de líder en gestión de riesgos para servidores públicos con experiencia laboral de más de siete años en el sector público, ya que se presentaron mejores niveles de gestión de riesgos y de motivación laboral a partir de tal proporción temporal.

Se sugiere incorporar el tema de gestión de riesgos en los procesos de inducción y entrenamiento laboral para los servidores con edades hasta los 26 años, también para aquellos servidores con nivel de formación inferior al técnico, a quienes, además, se debería reforzar con estrategias para elevar su motivación. Lo anterior puede darse a la luz de dos premisas: la primera, que se considera que todos los servidores

públicos están llamados a gestionar los riesgos (DAFP, 2014); y la segunda, en concordancia con la aplicación de la Ley 785 en su artículo 25, que no debería asignarse el rol de líder de gestión de riesgos a servidores con nivel de formación inferior a profesional universitario (Presidencia de la República, 2005).

La motivación laboral intrínseca y la extrínseca estuvieron presentes como dos factores específicos en los líderes gestores de riesgo pertenecientes a las 32 entidades del estudio. Ambos factores presentaron una correlación positiva considerable con respecto a su motivación laboral. La motivación intrínseca está ligeramente más correlacionada que la extrínseca. Con lo anterior, y en concordancia con otros estudios, estos servidores públicos están más influenciados por factores relativos a las características o el contenido del trabajo que por los factores del contexto del mismo (Klein y Mascarenhas, 2016; Bullock et ál., 2015; Peklar y Boštjančič, 2012).

Las características del trabajo con mayor influencia sobre la motivación laboral de los servidores públicos fueron, en su orden: los elementos de responsabilidad y autonomía; la oportunidad de utilizar conocimientos, habilidades y destrezas; identificación de la tarea; la retroalimentación; importancia o significatividad; variedad y claridad de los objetivos organizacionales.

Esta última característica, a pesar de ser definida inicialmente como parte de los factores de motivación extrínsecos, se clasificó en el grupo de ítems de motivación intrínseca luego del análisis factorial por proporcionarle al servidor público una mayor comprensión de los objetivos organizacionales y que, junto con una elevada autonomía evidenciada, confirman que en los líderes gestores de riesgos el autocontrol les permite experimentar motivación intrínseca y, por tanto, interpretar e interiorizar los objetivos organizacionales para la consecución de los objetivos específicos de su tarea, lo que redundará en un mayor entendimiento de su contribución al logro de los fines del Estado (Park y Word, 2012; Wright, 2004).

Este resultado resalta la importancia que tiene la aplicación de los principios de coordinación y participación definidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, para la construcción de los planes de desarrollo de las entidades territoriales del Estado colombiano (Congreso de la República, 1994).

La teoría clásica indica que los factores extrínsecos no generan motivación (Herzberg et ál., 1959), sin embargo, en este estudio se logró ver una relación positiva

considerable entre los elementos del contexto del trabajo sobre la motivación laboral en los servidores públicos. Este hallazgo resultó consistente con estudios recientes respecto al contexto de trabajo como los expuestos por Wright (2004) y Ballard Gillian, Loft, Vancouver y Neal (2016). Por lo tanto, se le sugiere a la administración pública tomar en cuenta los aspectos relativos a las variables extrínsecas incluidas en el presente estudio para la gestión del talento humano.

La motivación laboral extrínseca para los servidores públicos de este estudio se determinó por la estabilidad o seguridad en el empleo y por los reconocimientos o incentivos que se pueden recibir por parte de la entidad, el jefe y los compañeros de trabajo. La dimensión de reconocimientos recibidos de los usuarios, definida inicialmente como parte de la motivación extrínseca, se clasificó en el grupo de factores intrínsecos luego del análisis factorial, lo que pudo responder a que las expresiones de satisfacción por parte de quien recibe el servicio contribuyen a la motivación por el cumplimiento de la tarea por ser fuente de retroalimentación, como lo sugiere Wright (2004).

Los ítems para evaluar la dimensión de "incentivos o reconocimientos" se definieron con base en el Sistema de Estímulos del DAFP y de otros (dafp, 2007; Herzberg et ál., 1959; Congreso de la República, 2004). Los resultados de este estudio les sugieren a las entidades públicas del orden territorial hacer efectiva la puesta en marcha de programas de bienestar social y de incentivos en cualquiera de sus modalidades, ya que, en orden de prioridad, los incentivos que tuvieron mayor relación con la calificación general de motivación laboral fueron los recibidos por la entidad, por el jefe y por los compañeros.

Tal y como lo han expuesto otros estudios, el factor salarial no ejerce gran influencia sobre la motivación laboral del servidor público (Bullock et ál., 2015; Ramírez et ál., 2008). De la misma forma, el factor de remuneración se relacionó de una manera muy baja con dicha variable, seguida por el factor de rigidez de los procedimientos.

La "rigidez de los procedimientos" mostró poca incidencia en la motivación laboral de los líderes gestores de riesgo de las 32 entidades públicas de Medellín, lo que se lee como un resultado positivo, puesto que, según Wright (2004), su presencia en la percepción de los servidores públicos puede parecer una limitante en la consecución de los

objetivos de trabajo. Sin embargo, esta restricción podría mitigarse por medio de estrategias de comunicación, en términos de la conveniencia que tiene aplicar los procesos burocráticos, propios de la administración pública.

Limitaciones y futuras líneas de investigación

La falta de estudios empíricos que relacionen la motivación laboral con la gestión de riesgos limitó la comparación de los resultados de este trabajo de investigación en otros contextos, por lo que se recurrió a comparaciones con los referentes teóricos que guiaron esta investigación. El presente estudio, que se constituye como el primero de este tipo en explorar la existencia de una posible relación entre estas dos variables, podría convertirse en el punto de partida para otros que se interesaran por profundizar en el comportamiento humano en el trabajo y en la incidencia de este en una adecuada gestión de riesgos.

Otra de las limitantes fue seleccionar solo a los servidores públicos que laboraban en entidades que presentaran un indicador de desarrollo del nivel de madurez MECI 2015 a partir de la premisa de que estas entidades llevaron a cabo prácticas de gestión de riesgos. Para futuras investigaciones se recomienda incluir servidores de todas las entidades públicas.

Referencias bibliográficas

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *Advances in experimental social psychology*, 2, 267-299. Doi: <http://doi.org/hjt>.
- Álvarez, L. (2012). Desarrollos preliminares de la escala de motivación (em1) para adultos, basada en el modelo motivacional de McClelland. *Psicología*, 6(1), 63-75. Doi: <http://doi.org/cdr>.
- Asún, R., Rdz-Navarro, K. y Alvarado, J. M. (2016). Developing Multidimensional Likert Scales Using Item Factor Analysis. *Sociological Methods & Research*, 45(1), 109-133. Doi: <http://doi.org/f8hkqg>.
- Ballard, T., Gillian, Y., Loft, S., Vancouver, J. B. y Neal, A. (2016). An integrative formal model of motivation and decision making: The MGPM*. *Journal of Applied Psychology*, 101(9), 1240-1265. Doi: <http://doi.org/f848pw>.

- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Bullock, J. B., Stritch, J. M. y Rainey, H. G. (2015). International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards. *Public Administration Review*, 75(3), 479-489. Doi: <http://doi.org/f7b4fw>.
- Clark-Carter, D. (2002). *Investigación cuantitativa en psicología: del diseño experimental al reporte de investigación* (E. Pineda y Y. Juárez, Trads. Primera ed.). México. D. F.: Oxford University Press.
- Congreso de la República. (2004). Ley 909 de 2004, por la cual se expiden las normas que regulan el empleo público, carrera administrativa y gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá: Diario Oficial 45.680. Recuperado de <https://goo.gl/eAQSuu>.
- Congreso de la República. (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: Diario Oficial 41.450.
- DAFP. (2015). *Resultado encuesta vigencia 2015*. Recuperado de <http://goo.gl/Zy2ChP>.
- DAFP. (2014). *Manual técnico del modelo estándar de control interno para el Estado Colombiano. Manual técnico de MECI 2014*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2013). *Evaluación del Sistema de Control Interno: Interpretación de resultados. Vigencia 2013*. Bogotá : Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2012). *Sistema de Estímulos. Orientaciones metodológicas 2012*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2011). *Guía para la administración del riesgo*. Bogotá: Departameto Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2007). *Sistema de Estímulos: lineamiento de política*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Deloitte. (2013). *Administración de la empresa inteligente frente al riesgo: operando la empresa inteligente frente al riesgo*. Bogotá: Planeta Colombiana S. A.
- Frank, S. A. y Lewis, G. S. (2004). Government Employees: Working Hard or Hardly Working? The *American Review of Public Administration*, 34(1), 36-51. Doi: <http://doi.org/czthwx>.
- García, G. y Bolívar, J. E. (2008). *Fundamentos de la gestión pública hacia un Estado eficiente*. Bogotá: Ediciones EAN. Recuperado de <https://goo.gl/oiWmR3>.
- Gorzeń-Mitka, I. (2015). Gender differences in risk management. Small and medium sized enterprise perspective. *Research Papers Of The Wroclaw University Of Economics / Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wroclawiu*, 412, 80-89. Doi: <http://doi.org/cdrs>.
- Hackman, J. R. y Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16(2), 250-279. Doi: <http://doi.org/hbs>.
- Hair, J., Black, W., Babin, B. y Anderson, R. (2010). *Multivariate Data Analysis* (Séptima ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación* (Tercera ed.). México: McGraw-Hill / Interamericana.
- Herzberg, F., Mausner, B. y Bloch, B. (1959). *The Motivation to Work*. Nueva York: John Wiley; Londres: Chapman & Hall.
- Hillson, D. A. (1997). Towards A risk Maturity Model. *The international Journal of Project & Business Risk Management*, 1(1), 35-45.
- Icontec. (2011). *Gestión del riesgo. Principios y directrices NTC-ISO 31000*. Bogotá: Icontec.
- Joint Technical Committee OB-007, Risk Management. (2004). *AS / NZS 4360:2004. Australian / New Zealand Standard: Risk Mamagement* (tercera ed.). Sydney-Wellington: standards Australian / standards New Zealand.
- Klein, F. A. y Mascarenhas, A. O. (2016). Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. (Portuguese). *Revista de Administração Pública*, 50(1), 17-39. Doi: <http://doi.org/cdrt>.

- Lee, J. y Paek, I. (2014). In Search of the Optimal Number of Response Categories in a Rating Scale. *Journal of Psychoeducational Assessment*, 32(7), 663-673. Doi : <http://doi.org/f6h45h>.
- Locke, E. A. (1968). Toward a theory of task motivation and incentives. *Organizational Behavior and Human Performance*, 3(2), 157-189. Doi: <http://doi.org/fcdqn7>.
- López-Valencia, B. E. (2015). Carta editorial: administración efectiva de riesgos, una práctica útil a todo nivel. *Lámpsakos*, 14, 15-16. Doi: <http://doi.org/cdrv>.
- Lloret-Segura, S., Ferreres-Traver, A., Hernández-Baeza, A. y Tomás-Marco, I. (2014). El análisis factorial exploratorio de los ítems: una guía práctica, revisada y actualizada. *Anales de Psicología*, 30(3), 1151-1169. Doi: <http://doi.org/cdrw>.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and personality*. Nueva York: Harper & Row.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana una opción para el futuro*. Santiago de Chile: Biblioteca CF+S. Recuperado de: <https://goo.gl/gUpYkW>.
- McClelland, D. C. (1985). *Estudio de la motivación humana* (G. Solana, Trad. 1989 ed.). Madrid: Narcea S. A.
- Mejía, R. C. (2006). *Administración de riesgos, un enfoque empresarial*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Minsky, S. (2011). RIMS Risk Maturity Model Explained – Overview. *Logic Manager*. Recuperado de <https://goo.gl/vMxK6S>.
- Park, S. M. y Word, J. (2012). Driven to Service: Intrinsic and Extrinsic Motivation for Public and Nonprofit Managers. *Public Personnel Management*, 41(4), 705-734. Doi: <http://doi.org/cdrx>.
- Peiró, J. y Prieto, F. (1996). *Tratado de psicología del trabajo. Actividad laboral en su contexto*. Vol. 1. Madrid: Síntesis S. A.
- Peklar, J. y Boštjančič, E. (2012). Motivation and Life Satisfaction of Employees in the Public and Private Sectors. *Uprava / Administration*, 10(3), 57-74. Recuperado de: <https://goo.gl/b9U2E5>.
- Perry, J. L. y Porter, L. W. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *The Academy of Management Review*, 7(1), 89-98. Doi: <http://doi.org/b6vw23>.
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Pons Peregrort, O. y Morales Tamaral, A. (2002). Influencia de la organización en la motivación laboral, aplicación al caso de una administración pública. *Capital Humano*, 15(151), 26-37.
- Presidencia de la República (2005). Decreto 785: por el cual se establece el Sistema de Nomenclatura y Clasificación y Funciones y Requisitos Generales de los Empleos de las Entidades Territoriales que se regulan por la disposiciones de la Ley 909 de 2004. Bogotá: Diario Oficial 45855.
- Presidencia de la República y dafp (2012). Decreto 2482 de 2012 - Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Bogotá: Diario Oficial 48634. Recuperado de <http://goo.gl/LuoKLr>.
- Presidencia de la República y dafp (2001). Decreto 1537 de 2001 - Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado.
- Ramírez, L., Abreu, J., y Badii, M. (2008). La motivación laboral, factor fundamental para el logro de objetivos organizacionales: caso empresa manufacturera de tubería de acero. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 3(1), 143-185.
- Urteaga, E. y Eizagirre, A. (2012). La construcción social del riesgo. *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 25, 147-170.
- Van Ryzin, G. G. (2016). Evidence of an 'end of history illusion' in the work motivations of public service professionals. *Public Administration*, 94(1), 263-275. Doi : <http://doi.org/f8fm28>.
- Vandenabeele, W. (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143-167. Doi: <http://doi.org/ff7xd8>.

Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley & Sons.

Wood, R. y Bandura, A. (1989). Social Cognitive Theory of Organizational Management. *Academy of Management Review*, 14(3), 361-384. Doi: <http://doi.org/bnw8s5>.

Wright, B. E. (2004). The Role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal

and Social Cognitive Theories. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(1), 59-78. Recuperado de: <https://goo.gl/HZrT28>.

Wright, B. E. (2001). Public Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature Model and a Revised Conceptual Model. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 11(4), 559-586. Recuperado de: <https://goo.gl/cY1BR9>.

PAUTAS EDITORIALES

Con el fin de propiciar una adecuada actuación de los autores y de garantizar que el proceso de arbitraje se desarrolle de la mejor forma posible, pedimos que se tengan en cuenta los siguientes aspectos, de notable importancia, antes de remitir un artículo a consideración de las revistas.

Una vez se consideran estos aspectos, pedimos a los autores que estudien con detenimiento las siguientes pautas, en donde se describen las políticas editoriales y normas para la presentación de artículos.

Código de ética

1. Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.
2. Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.
3. La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.
4. El proceso de arbitraje es "doblemente ciego", lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).
5. No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva. En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.
6. El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la esap. Si los autores incurren en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.
7. Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurren en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

Tipos de artículos

Administración & Desarrollo busca la publicación de artículos que se puedan clasificar en las siguientes tres categorías:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
2. Para los artículos principales solo se considerarán los trabajos inéditos de autores con una formación mínima de posgrado. No obstante, la revista contempla un espacio estudiantil en el que se aceptarán postulaciones de trabajos de estudiantes, que deberán ir acompañados del concepto de un profesor.
3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.
4. Todos los autores deberán remitir un archivo adicional con los datos completos de su formación académica, filiación institucional, correo electrónico (institucional y personal), dirección de correo ordinario, teléfonos de contacto y listado de publicaciones recientes.

Nota. Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su "Documento soporte" publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una "carta de compromiso" en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).
5. Los artículos no deberán exceder las 8000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.
6. Los artículos deberán enviarse únicamente, en archivo de MsWord, y las tablas, gráficas, ilustraciones o anexos deberán ir en un formato completamente editable (no en imagen). Si las tablas, gráficas o ilustraciones fueron elaboradas en un programa especial, deberá indicarse el programa y remitir en adjunto el archivo original en el que se crearon.
7. El resumen no debe superar las 250 palabras y no incluirá tablas, gráficas o ilustraciones y, en lo posible, tampoco citas textuales ni referencias. No deberá coincidir con porciones completas tomadas literalmente del cuerpo del texto (p. ej. de la introducción o de las conclusiones). La estructura fundamental de su redacción deberá ser la de declarar inicialmente el

propósito del artículo, luego, brevemente, describir el desarrollo que se le ha dado y finalizar con los hallazgos encontrados o con las repercusiones del estudio en cuestión. Este resumen deberá ir acompañado de un máximo de seis palabras clave, de acuerdo con la temática del artículo y validados por los determinantes jel.

8. El resumen y las palabras clave serán entregados únicamente en el idioma original en el que fue escrito el artículo.
9. Para no afectar el proceso de revisión, el autor o los autores se referirán en tercera persona a otros trabajos de su autoría previamente publicados. También se evitará una citación excesiva a trabajos propios, pues esto puede constituirse en un indicio de la identidad de los autores.
10. Todos los contenidos publicados en las revistas de la ESAP–Facultad de Investigaciones pueden

reproducirse para fines académicos, realizando sin falta un reconocimiento del año, volumen y número de la edición en la que aparecieron publicados originalmente.

Normas de citación

Las revistas siguen el estilo de citación de APA (American Psychological Association). Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. Estas normas pueden ser consultadas en la página oficial de APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. El contenido consignado en cada uno de los artículos es responsabilidad de los autores y no compromete de ninguna forma la opinión de los Editores, del Consejo editorial de las revistas, ni de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

EDITORIAL GUIDELINES

In an attempt to ensure authors' fitting performance and guarantee that reviews are carried out in the best way possible, we would ask that the following important aspects be born in mind before submitting an article for being considered for publication in our journal.

Once the aspects mentioned above have been considered, we would ask prospective authors to study the following guidelines in detail; they describe editorial policies and standards for presenting articles.

Code of ethics

1. The journals only consider unedited articles whose content and structure conform to the editorial committee's stated policy. If an author or authors present an already published (totally or partially) piece of work to the journals, then their behaviour will be considered to have been most unethical.
2. It is the author or authors' responsibility to clearly state and reference any fragment whatsoever which may have been taken from another author's work when constructing their own material. If this is not strictly complied with, then such usage will be considered to be plagiarism and the work submitted for publication will be rejected.
3. An article's selection and final approval will depend on the academic concept of the peers involved in each case and an author's willingness to make the modifications which may be suggested as being necessary (within an opportune period of time).
4. The journals' peer-review process is "double blind", implying that neither the authors nor the peers will know each others' identities. It is the authors' responsibility to avoid any direct allusion to their identities or any indication concerning them within the body of the text. Besides, following a confidentiality policy, the details of the peer review process of any article will not be shared but exclusively among the actors involved (i.e. editors, authors, reviewers, and members of the committees).
5. Nevertheless, when the editorial committee or the editor deem it necessary (e.g. due to the specialised nature of an article's topic), an author or the authors may be asked to suggest the names (a maximum of three) of possible academic peers, provided that such candidates are not familiar with a previous version of the document or have been involved in some way with the research from which the work has arisen.

In this case, the author or authors will be asked to act with total transparency when making their recommendations, ensuring that such candidates' identities cannot be recognised and that any type of conflict of interest is avoided.
6. The evaluation process demands a policy of exclusivity; i.e. the author or authors may not simultaneously remit their work to another publication whilst it is being peer-reviewed in esap's journals. If the authors engage in double presentation then their conduct will be considered as being extremely unethical.
7. The reserve the right to the publication of any work put forward if it considers that it does not correspond to the journals' academic nature or if the authors have resorted to any type of undue conduct, such as that described above.

Types of article

The journals are interested in publishing articles which may be classified into the following three categories:

1. *Research articles*: this type of article presents detailed original results from research projects. Its structure has four important parts: introduction, methodology, results and conclusions.
2. *Reflection articles*: this type of article presents the results of research from an author's original source-based analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic.
3. *Review articles*: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating published or unpublished research results in a field of science and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.
4. *Please note*: These categories and their respective definitions have been taken from the "support document" issued by the Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, published during August 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacion-Completa.pdf>)

Editorial policy and standards form presenting articles

General standards regarding how work should be presented for consideration

1. When putting work forward for consideration, the author or authors must complete and sign a "letter of commitment" declaring that the article has not already been published and will not be sent for consideration by any other journal whilst it is being peer-reviewed (please download this form/letter from the journal's webpage or request one from the editor).
2. Regarding the main articles, only unedited work from authors having a minimum of postgraduate education will be considered. Nevertheless, the journal has a students' space in which it will accept work being put forward by students; such work must be accompanied by a teacher's opinion.
3. The journal will occasionally consider publishing unedited critical reviews of books or articles. These texts will be informative and must not exceed 2000 words. The publication of these reviews will depend on the decision of the journal's office according to their structure, how they have been written and the pertinence of the topic being dealt with.
4. All authors must remit an additional file containing complete data regarding their academic formation, institutional affiliations, e-mail (institutional and personal), ordinary mailing address, telephone numbers and a list of recent publications.
5. Articles must not exceed 8000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.
6. Articles must only be sent in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a completely editable format (not as an image). If the tables, figures or illustrations have been prepared using a special programme, then the programme must be indicated and sent together with the original file with which it was created.
7. The summary must not exceed 250 words and must not include tables, figures or illustrations and, as far as possible, must not include textual citations or references. It must not coincide with complete portions taken literally from the body of the text (e.g. from the introduction or the conclusions). Its fundamental structure must be designed to initially state the article's purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.
8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.
9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the "blinding" review process. They must also avoid excessively citing their own

work as this could lead to indicating an author's identity.

10. All content published in esap – Research Faculty journals may be reproduced for academic ends; however it must be ensured that the year, volume and number of the edition in which they were originally published is clearly acknowledged.

Citation standards

The journals follow the author-date citation style of the apa (American Psychological Association). The text and

the list of references must be completely adjusted to this style before an article is submitted to peer-review. Some common cases pertaining to using the apa style are given below:

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. The selection and approval of articles is based on an academic and democratic process. Hence, the contents and opinions expressed in them are the authors' responsibility and do not represent in any way the point of view of the Editors, the Editorial Board or the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

PARÂMETROS EDITORIAIS

Com o fim de propiciar uma adequada actuação dos autores e de garantir que o processo de arbitragem se desenvolva da melhor forma possível, pedimos que se tenham em conta os seguintes aspectos, de notável importância, antes de remeter um artigo à consideração da revista.

Uma vez que se considerem os aspectos que mencionámos anteriormente, pedimos aos autores que estudem com atenção os seguintes parâmetros, onde se descrevem políticas editoriais da revista e as normas para apresentação de artigos.

Código de ética

1. A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento será considerado como pouco ético.
2. É da responsabilidade do autor ou autores assinalar e referenciar claramente qualquer fragmento que seja tomado da obra de outro autor, na construção do seu trabalho. Se não procede assim, considerar-se-á como plágio e o trabalho não será considerado para publicação na revista.
3. A seleção e aprovação final de um artigo dependerá do parecer académico dos titulares e da disposição dos autores em realizar as modificações que se sugirem como necessárias, dentro de um período conveniente de tempo.
4. O processo de arbitragem da revista Administração & Desenvolvimento é "duplamente cego", o que implica que nem os autores, nem os titulares académicos conhecerão entre si as suas identidades. Neste sentido, é da responsabilidade do autor evitar qualquer alusão directa ou indirecta sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos diretamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).
5. Contudo, quando o comité editorial ou o editor o considerem conveniente (por ex., pela especialização do tema do artigo), se poderá pedir ao autor ou aos autores que sugirem os nomes de, no máximo, três possíveis titulares académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados de alguma maneira ao processo de investigação em causa. Neste caso, pede-se ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.
6. O processo de avaliação exige uma política de exclusividade. Isto quer dizer que o autor ou os autores não poderão remeter de modo simultâneo o seu trabalho ou outra publicação enquanto esteja em processo de arbitragem na revista Administração & Desenvolvimento. Se os autores incorrerem numa dupla apresentação, o seu procedimento será considerado como pouco ético.
7. Os editores ou comité editorial reservam-se o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera

que não corresponde à natureza académica da revista ou se os autores incorrem nalgum comportamento indevido, como os descritos anteriormente.

Tipos de artigos

A revista Administração & desenvolvimento esta interessada principalmente na publicação de artigos que se possam classificar nas seguintes três categorias:

1. *Artigo de investigação científica e tecnológica.* Documento que apresenta, de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de investigação. A estrutura geralmente utilizada contém quatro apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
2. *Artigo de reflexão.* Documento que apresenta resultados de investigação terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, recorrendo a fontes originais.
3. *Artigo de revisão.* Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das tendências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

Nota. Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu "Documento suporte" publicado no mês de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/pubindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder à apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma "carta de compromisso" na qual se declara que o artigo não foi publicado e que não será posto à consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem

(por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).

2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação mínima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarão apresentações de trabalhos de estudantes, que deverão ir acompanhados do parecer de um professor.
3. A revista contemplará, ocasionalmente, a publicação de resenhas críticas inéditas sobre livros ou artigos. Estes textos serão de carácter divulgativo e não deverão superar as 2000 palavras. A publicação destas resenhas dependerá da decisão da direção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redação e a pertinência da sua temática.
4. Todos os autores deverão remeter um arquivo adicional com os dados completos da sua formação académica, filiação institucional, correio electrónico (institucional e pessoal), direção de correio ordinário, telefones de contacto e lista de publicações recentes.
5. Os artigos não deverão superar as 8000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.
6. Os artigos deverão ser enviados unicamente em arquivo de MsWord, e as tabelas, gráficos, ilustrações ou anexos deverão ir num formato completamente editável (não em imagem). Se as tabelas, gráficos ou ilustrações forem elaboradas num programa especial, deverá indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.
7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redação deverá ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado

de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.

8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-se-á de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, con-forme for o caso.
9. Para não afectar o processo de revisão, o autor ou os autores referir-se-ão em terceira pessoa a outros trabalhos de sua autoria previamente publicados. Também se evitará uma citação excessiva a trabalhos próprios, pois isto pode constituir-se num indício da identidade dos autores.
10. Todos os conteúdos publicados em Administração & Desenvolvimento podem ser reproduzidos para fins académicos, realizando sem falta um reconhecimento do ano, volume e número em que apareceram publicados originalmente.

Normas de citação

A revista Administração & Desenvolvimento segue o estilo de citação de APA (American Psychological Association). Antes de remeter o artigo ao processo de arbitragem deve ajustar-se completamente o texto e a listagem de referências a este estilo. Seguidamente apresentamos alguns casos comuns próprios do uso do estilo APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e de-mocrático. Por tal motivo, o conteúdo descrito em cada artigo é da responsabilidade dos autores e não compromete de nenhuma forma a opinião dos Editores, do Comité editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).