

Administración & Desarrollo

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

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

Volumen 46, Núm. 2. julio-diciembre 2016

Editor Científico

José Francisco Puello-Socarrás
Bogotá, Colombia
Contacto: josepuello@esap.edu.co

Comité editorial

José Manuel Ruano
Universidad Complutense de Madrid, España
Contacto: jmruano@cps.ucm.es

Javier de León Ledesma
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España
Contacto: jleon@defc.ulpgc.es

Miguel Borja
Escuela Superior de Administración Pública, Colombia
Contacto: observatoriogeopolitico@yahoo.com

Frank Robinson
Safford Northwestern University, EE.UU.
Contacto: f-saffordnorthwestern.edu

Jane Rausch
University of Massachusetts Amherst, EE.UU.
Contacto: jrausch@history.umass.edu

Bianor Scelza Cavalcanti
Fundación Getulio Vargas, Brasil
Contacto: bianor@fgv.br

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas
Universidad del Valle (Colombia)
Contacto: cgomezcardenas@gmail.com

Daniel Alberto Campione
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires – Argentina)
Contacto: dcampione@gmail.com

Guilherme Dornelas Camara
Escola de Administração (Universidad Federal Río Grande do Sul – Brasil)
Contacto: 00149577@ufrgs.br

Comité científico

Eduardo Araya
Universidad de Chile, Chile
Contacto: earaya.pucv@gmail.com

Pedro Medellín
Instituto Ortega & Gasset, España
Contacto: info.colombia@fog.es

Enrique Pastor Seller
Universidad de Murcia, España
Contacto: epastor@um.es

Sergio Moreno Gil
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España
Contacto: smoreno@dede.ulpgc.es

Manuel Francisco Suárez Barraza
Instituto Tecnológico de Monterrey, México
Contacto: manuelfrancisco.suarez@esade.edu

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma, México
Contacto: omarguerrer@gmail.com

María de Lourdes Amaya Ventura
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Contacto: lourdes.amaya70@gmail.com

Maria Ceci Misoczky Araujo
Escola de Administração (Universidad Federal Río Grande do Sul – Brasil)
Contacto: maria.ceci@ufrgs.br

Ricardo A. Gutiérrez
Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional del Gral. San Martín – Argentina)
Contacto: newgutix@gmail.com

Editora

Ana Tolosa-Vargas
Bogotá, Colombia
Contacto: anaptole@esap.edu.co

Asistente editorial

Óscar Leonel Oviedo Castillo
Bogotá, Colombia
Contacto: oscaovid@esap.edu.co

Corrección de estilo

Óscar Salamanca
Bogotá, Colombia
Contacto: osalamanca1@gmail.com

Traducción

Jeimmy Cuervo Quintero (inglés)
Bogotá, Colombia
Contacto: jeimcuer@esap.edu.co

Facultad de Investigaciones (portugués y francés)

Diseño editorial y diagramación

Mónica Lizeth Bonilla Prada
Bogotá, Colombia
Contacto: mlbonillap@unal.edu.co

Impresión y acabados

Imprenta Nacional de Colombia



Claudia Marcela Franco Domínguez
Directora Nacional (E)

Fernando Augusto Medina Gutiérrez
Subirector Académico

Nelson José Valdés Castrillón
Subirector de Proyección Institucional (E)

Albert Ferney Giraldo Varón
Subirector de Alto Gobierno

Claudia Marcela Franco Domínguez
Subirectora Administrativa y Financiera

Fernando Yarpaz
Secretario General (e)

Luz Stella Parrado
Decana Facultad de Pregrado

Claudia Inés Ramírez Méndez
Decana Facultad de Posgrado

Maria Teresa Rodríguez de Pinilla
Decana (E) Facultad de Investigaciones

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

Administración & Desarrollo

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

ISSN versión impresa 0120-3754

ISSN versión digital 2500-5227

A&D es una revista académica indexada 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>



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., agosto 2016
Impreso en Colombia

Administración & Desarrollo

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

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

Volumen 46, Núm. 2. julio-diciembre 2016

SUMARIO

Editorial / Editorial

- Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas / New alternative knowledge to new participative administrations
Angélica Gunturiz 126

Investigación científica y tecnológica / Scientific and technological research

- Análisis de perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca / Analysis of the competitive profile in the productive touristic chain in the district of Arauca, Colombia
Eduardo Andrés Botero Cedeño 134

- Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia, desde la teoría de la regulación, entre los años 1951-2013 / An alternative model of the autonomous capital investment analysis in Colombia, from the Regulation Theory between the years of 1951-2013
Juan Sergio Cruz 146

- La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas / The CSR: a theory, different perspectives applied
Germán Rubio Guerrero, Fernando Adolfo Fierro Celis 160

- Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa / New knowledge management methods: National consultation of public administration with a participative prospective
Carlos Hildebrando Fonseca Zárate, Francy Castellanos Oviedo, Sandro Castillo Grimaldos 175

Revisión / Review

- Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá / An approach to the new public Management in Bogota
Nicolás Simbaqueba Moreno 200

Reflexión / Essay

- Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015
Orlando Velasco Ulloa, William Ernesto Caro Cristancho, Fabián Leonardo Romero Bolívar 219

- Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío / Public action territorialization in the climate change context in the district of Quindio
Jaime Mejía Gutiérrez, John Alejandro Pulgarín Franco, Hugo Armando Moreno Rojas 235

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 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 indirecta 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 incurrir 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 incurrir 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.

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/informacion-Completa.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).
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.
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 pub-

lished 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.

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/informacionCompleta.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 com-

pletely 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, considerarseá 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 indício sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos directamente 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, pedese 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 reservase 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 presenta, 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/publindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder á apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma “carta de compromisso” na qual se declara que o artigo nao foi publicado e que não será posto á 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 elabo-

radas 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 devera 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, conforme 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).

Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas

Angélica Gunturiz

Socióloga. Magíster en Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Cómo citar este artículo

Gunturiz, A. (2016). Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 126-129. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/146>

Los artículos que conforman el presente volumen abordan diversos temas de la administración pública en Colombia, sin embargo, todos se hayan atravesados por dos cuestiones que ocupan un lugar privilegiado en el análisis académico y en la práctica administrativa: la producción y acceso al conocimiento y la participación ciudadana.

Estas cuestiones, que atañen en mayor o menor medida a todas las áreas del conocimiento, han sido objeto de importantes aportes de las ciencias sociales desde distintas ópticas y disciplinas; así, por ejemplo, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos analiza la problemática del conocimiento poniendo en evidencia la actual discrepancia entre teoría y práctica social donde “para una teoría ciega, la práctica social es invisible, para una práctica ciega, la teoría social es irrelevante”. Frente a ello, el autor nos exhorta no solo a buscar conocimientos nuevos, sino a encontrar un nuevo modo de producción de conocimiento, señalando que “no necesitamos alternativas, necesitamos un pensamiento alternativo de las alternativas” (2006, p. 16)

En esta discrepancia se hayan inmersas la academia, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, el ciudadano “de a pie” y por supuesto la administración pública. Los diferentes enfoques que han apuntalado las olas de reformas de la administración

pública a nivel mundial y especialmente en los países latinoamericanos, han buscado modernizar este campo integrando los conceptos y procedimientos asociados a la gestión, la eficacia, la eficiencia, la calidad y más recientemente la participación y el acceso mediante las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, es una realidad que en muchos casos la teoría no logra congraciarse con las prácticas cotidianas de la administración pública de nuestros países; así, nos encontramos con funcionarios públicos desbordados de trabajo y de manuales de operaciones, proyectos cuya plausividad no fue adecuadamente diagnosticada, ciudadanos perdidos en un nuevo mundo de burocracia “virtual” y una participación de la sociedad civil que solo se emplea para validar los procedimientos.

Ante este panorama, una de las tareas fundamentales para quienes nos ocupamos de las cuestiones concernientes a la administración pública —desde la investigación o la práctica gubernamental—, es integrar teoría y práctica, labor titánica que requiere de la producción de nuevos conocimientos, innovadores, que profundicen en nuestras realidades pero que aun así puedan conversar con las realidades de otros lugares.

Como si fuera poco el esfuerzo para lograr esta producción de conocimiento, considerando los menesterosos presupuestos asignados a la investigación, los tiempos verdugos, los protocolos infames, entre otros obstáculos, también es necesario que quienes los producimos nos preocupemos y ocupemos de que lleguen a quienes pueden y deben transformar la realidad. Paulo Freire nos recuerda que

al hacerse opresora, la realidad implica la existencia de los que oprimen y de los que son oprimidos. Estos, a quienes cabe realmente luchar por su liberación junto con los que con ellos verdaderamente se solidarizan, necesitan ganar la conciencia crítica de la opresión, en la praxis de esta búsqueda. (2005, p. 55)

En nuestras “sociedades del conocimiento”, este es un nuevo determinante de exclusión social que forma círculos viciosos al reforzar factores estructurales de la misma. Por ello no es una cuestión menor preguntarnos hacia quiénes van dirigidas nuestras investigaciones y hacia quiénes nos gustaría dirigirlas. Quizás la integración de ambos destinatarios puede ser un objetivo utópico, pero es también tarea de la investigación proclamar su carácter objetivo, pero no neutral; eso que para algunos puede resultar demasiado “territorial”, “localizado”, “marginal” etc. se convierte para muchas personas en enormes insumos destinados al cambio social.

No hay que olvidar que la relación de la ciudadanía con la academia y también con las administraciones públicas, tiende a ser asimétrica en la mayoría de los casos, puesto que son los primeros quienes monopolizan la producción, divulgación y uso del conocimiento. Esta “monocultura del saber y del rigor” en la que los conocimientos no científicos son considerados inválidos y sin rigor, permite que sean objeto de lo que Boaventura de Sousa Santos denomina “epistemicidios”, para nombrar la muerte de los conocimientos alternativos.

El llamado es entonces a tener presente que nuestros complejos análisis y modelos son una forma más de abordar las problemáticas, pero no son la única forma, y en este sentido, tal complejidad requiere de un ejercicio de *traducción*¹ para que la nueva información, la herramienta innovadora, el diagnóstico certero llegue al ciudadano, al emprendedor, a la comunidad que se organiza y demás actores inmersos en los procesos de transformación social. El volumen que se presenta es integrado por cinco estudios de caso que redimensionan el valor de lo producido desde el nivel local, al tiempo que relacionan este nuevo conocimiento con el acontecer nacional y regional. Estos estudios coinciden en lograr poner entre paréntesis problemáticas departamentales (y del distrito capital), cuyos análisis permiten, a su vez, elevar conclusiones y recomendaciones fructíferas para una gran variedad de actores partícipes e interesados en tales problemáticas. Así, estos análisis pueden conver-

1 La noción de traducción es empleada por Boaventura de Sousa Santos para referirse a la incompletud de todos los conceptos con los que abordamos las realidades sociales, la traducción entre un concepto y otro implica mirar su relatividad y complementariedad: “hay que captar toda la riqueza para no desperdiciar la experiencia, ya que solo sobre la base de la experiencia rica no desperdiciada podemos realmente pensar en una sociedad más justa. Este procedimiento de traducción es un proceso por el cual vamos creando y dando sentido a un mundo que no tiene realmente un sentido único, porque es un sentido de todos nosotros; no puede ser un sentido que sea impartido, creado, diseñado, concebido en el Norte e impuesto al resto del mundo, donde están las tres cuartas partes de las personas” (2006, p. 34).

irse en herramientas para integrar la teoría y la práctica y estar al servicio de comunidades, empresas, entes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

El estudio de Eduardo Andrés Botero Cedeño (2016) sostiene la hipótesis de que el sector turístico en el departamento de Arauca presenta las características necesarias para considerarse un foco de crecimiento y desarrollo en el territorio. Por medio de una metodología cualitativa de perfilación competitiva, analiza tres dimensiones: el aspecto productivo, competitivo y tecnológico de la cadena del turismo.

Entre sus principales hallazgos, el autor plantea que los procesos de fortalecimiento empresarial orientados hacia la adquisición de ventajas competitivas, son insuficientes, siendo esta una necesidad de primer orden en el departamento. Como fortalezas de esta cadena productiva, Botero encuentra que las condiciones naturales e históricas del territorio pueden constituirse en ventajas competitivas a través de nichos como el turismo ecológico, el agroturismo y el turismo aventura; dentro de las limitaciones se identifican cuestiones estructurales como el impacto negativo del conflicto armado, dificultades de accesibilidad y conectividad, bajo desarrollo de servicios turísticos complementarios y escasos de recurso humano especializado en la prestación de servicios.

El artículo elaborado por Nicolás Simbaqueba Moreno (2016) realiza un examen de la forma en que se ha aplicado la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el caso de la administración del Distrito Capital. Dicho examen resulta de vital importancia no solo para los administradores partícipes en la implementación y aplicación de dicha perspectiva —tanto en la normativa como en la práctica—, sino también para los ciudadanos y comunidades que buscan constituirse en interlocutores válidos de esta administración.

El artículo realiza una revisión conceptual de las modificaciones que han tenido lugar en la administración del Distrito hasta su estado actual, las cuales asocia con la introducción de la NGP y tienen como hito la expedición de la normativa reformativa del año 2006. El autor analiza cuatro dimensiones —estructura administrativa, gestión de las organizaciones, gestión del personal, nuevas tendencias administrativas—, presentando una serie de hallazgos de gran relevancia no solo a nivel administrativo sino también político, como por ejemplo el alarmante número de empleos temporales y por contrato que presenta la administración bogotana al año 2015. Entre sus principales conclusiones, el estudio pone en evidencia que la reforma de esta administración ha sido simplemente orga-

nizacional, más no institucional, y ha obedecido al cumplimiento del ordenamiento legal y no a las necesidades de modernización propias de la administración.

Otro de los análisis presentados en este volumen que se ocupa de una problemática departamental, es el referido a los *Gobiernos responsables que inducen valor público*: de productos a impactos. Los autores plantean el interrogante sobre si la gobernación de Boyacá ha tenido una trayectoria que arroje valor público, considerando el período 2005-2015 y mediante el análisis de tres dimensiones: gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos.

A partir del triángulo estratégico de Moore (1998), los autores operacionalizan estas dimensiones en 124 indicadores, cuya información es recogida a través de fuentes primarias y secundarias. Esta metodología permite establecer que la Gobernación de Boyacá ha venido mejorando como ente inductor de valor público a lo largo del período estudiado, pasando de un estado de déficit a uno aceptable. Igualmente se identificó una marcada preponderancia de la dimensión operativa o de desarrollo institucional sobre la de legitimidad y apoyo y la de impactos; esto significa que el valor público inducido por el gobierno boyacense se explica más por los servicios prestados por el ente territorial que por la viabilización y validación de los ciudadanos, de forma tal que el estudio presenta una serie de recomendaciones en estas dimensiones para evitar las fugas en la cadena de valor.

Jaime Mejía Gutiérrez, John Alejandro Pulgarín Franco y Hugo Armando Moreno Rojas (2016) elaboran un análisis sobre la territorialización de la acción pública a través de las acciones y omisiones de las administraciones municipales y departamentales del Quindío frente al cambio climático, para el período 2000-2014. Los autores entienden la territorialización como aquellas políticas locales destinadas a la administración de un territorio, por lo cual examinan el abordaje del cambio climático que se plasma en los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipales y departamentales. El estudio identifica las principales debilidades y fortalezas de esta territorialización, mencionando entre sus conclusiones que, pese a la gran importancia de las políticas públicas para el cambio climático en el departamento y la existencia de procesos de ajuste a las mismas que vienen adelantando los municipios, existe debilidad en la consolidación de estrategias claras a nivel municipal para mitigar y adaptar el cambio climático.

Los autores sintetizan una realidad que atraviesa a todo el país en diferentes campos de las políticas públicas y cuya presencia es notoria sobre todo en las cuestiones

ambientales, señalando que existe una “debilidad institucional en la gestión local de decisiones en la triada constitucional de la descentralización, en donde la concurrencia nacional es superior en peso legal a la complementación territorial departamental, la subsidiariedad municipal y la organización política de las comunidades” (p. 222)

El estudio de Germán Rubio Guerrero, y Fernando Adolfo Fierro Celis (2016) aborda la relación entre la organización y su incidencia dentro de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Realiza una revisión conceptual de la noción de RSE y los diferentes enfoques que la aplican; seguidamente avanza sobre un análisis descriptivo teniendo como unidades tres tipos de organizaciones diferentes: instituciones financieras de Ibagué, empresas medianas y grandes del sector industrial de Ibagué, y estudiantes, profesores y personal administrativo de la Universidad del Tolima.

Entre los principales hallazgos se señala que las empresas del sector financiero fueron las mejor evaluadas en cuanto a su aplicación de la RSE, pero esta aplicación se limita al cumplimiento de la normatividad. El estudio señala que la RSE se viene dando solo al interior de la organización bajo un enfoque instrumentalista, que busca maximizar el valor de los accionistas, siendo una estrategia para lograr diferenciación o ventaja competitiva.

Este volumen está compuesto también por dos artículos que además de brindar un completo examen sobre la problemática de la que se ocupan, presentan también nuevas formas de producción de conocimiento. Los estudios de Juan Sergio Cruz (2016) y de Castellanos Oviedo, Fonseca Zárate y Castillo Grimaldos (2016) proponen modelos alternativos de análisis, que integran perspectivas y métodos innovadores, pero que además generan un tipo de conocimiento que puede ser aprovechado ampliamente en las prácticas sociales de las empresas, comunidades y administraciones públicas.

El problema del que se ocupa el estudio de Cruz (2016) refiere a la dinámica de inversión en tecnología, asociada a un modo específico de acumulación del capital autónomo —la empresa—, para el período posterior a la constitución de 1991. Específicamente se pregunta cómo fue la respuesta de los empresarios manufactureros colombianos ante el reto de la competencia internacional y cuál fue su nivel de inversión tecnológica como forma de competir. La hipótesis que plantea señala que las decisiones de las juntas directivas de las empresas desencadenaron procesos de reproducción del capital autónomo de marcada diferencia. Por un lado,

una acumulación extensiva, cuando se decidía por la repartición de dividendos, y por otro lado, una acumulación intensiva, cuando se producía la modificación de la relación de fuerzas de trabajo y la inversión en capital a través de la inversión en maquinaria y equipos.

El autor propone un modelo alternativo de análisis de la inversión al nivel del capital autónomo, desde la teoría de la regulación, para analizar el régimen de acumulación que se implementó en Colombia en 1951, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y el cual sufrió una modificación cualitativa a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, integrando en el análisis los modos particulares de reproducción de capital en el país.

Finalmente, en el artículo *nuevos métodos de gestión institucional del conocimiento: consulta nacional a profesionales de Administración Pública con aplicación de prospectiva participativa*, los autores integran elementos de la gestión del conocimiento, con el análisis prospectivo y el uso de consulta masiva tipo Delphi. Su propuesta de análisis de escenarios futuros posibles se construye con un método triaxial (escenarios con tres ejes: vertical, horizontal y diagonal) e interroga a profesionales de la administración pública —principalmente egresados de la Escuela Superior de Administración Pública— acerca del tipo de formación y apoyo que consideran requerir para hacer mejor su labor en el período del posacuerdo con las FARC, a nivel regional y en su campo de actividad profesional.

Entre los temas más importantes para estos profesionales en la coyuntura del acuerdo de paz, sobresalieron el de la Gestión del riesgo ambiental, del cambio climático; la gestión de la Educación y Salud; la gestión de lo Agrario y de Seguridad Alimentaria; la lucha contra el crimen organizado, el control de la delincuencia y el sistema penal; la Gestión de la Eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el estado; el Desarrollo Territorial Sustentable; la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas.

Referencias

- Botero Cedeño, E. (2016). Análisis del perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/14>
- Castellanos Oviedo, F., Fonseca Zárate, C., & Castillo Grimaldos, S. (2016). Nuevos métodos de gestión institucional del conocimiento: consulta nacional a

profesionales de Administración Pública con aplicación de prospectiva participativa. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/66>

- Cruz, J. (2016). Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la Teoría de la Regulación. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/78>

- De Sousa Santos, B. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. Capítulo 1 En: Clacso (editores) *Renovar la Teoría Crítica y Reinventar la Emancipación Social*. Encuentros en Buenos Aires. (pp. 13-41). Buenos Aires: Clacso Biblioteca Virtual. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>

- De Sousa, B. (2011). Introducción: Las epistemologías del sur. In *Formas-otras. Saber, nombrar, narrar, hacer. IV Training Seminar de jóvenes investigadores en dinámicas interculturales* (pp. 11-22). Disponible en: [https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20\(Nov%202011\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20(Nov%202011).pdf)

- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

- Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/81>

- Moore, M. H. M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Romero Bolívar, F., Orlando, O., & Caro Cristancho, W. (2016). Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/61>

- Rubio Guerrero, G., & Fierro Celis, F. (2016). La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/77>

- Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/67>

New alternative knowledge to new participative administrations

Angélica Gunturiz

Sociologist, magister in Social policies and Doctorate in social sciences at Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

How to cite this article

Gunturiz, A. (2016). New alternative knowledge to new participative administrations. *Administration & Development*, 46(2), 130-133. Retrieved from <http://esavirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/146>

Diverse Colombian Public administration topics are part of the present volume; however, all of them are transversally considered by two issues that have great importance in the academic analysis and in the administrative practice, that is to say, the production and access to knowledge and the citizens' participation.

These aspects related to the areas of knowledge, in a high or low degree, have been subject to relevant approaches of the social science from different perspectives and disciplines. For instance, the Portuguese sociologist Boaventura de Sousa Santos analyses the knowledge issue, exhibiting the actual discrepancy between the social practice and the theory, where "for a bling theory, the social practice is invisible; and for a bling practice, the social theory is irrelevant". Regarding this, the author encourages us, not only to seek for new knowledge, but also to find a new way of knowledge production, adding that "we do not need alternatives, what we need is alternative thinking about the alternatives" (2006, p. 16).

In this discrepancy are involved the academy, social movements, non-governmental organizations, the "ordinary" citizen and, off course, the public administration. The varied approaches that have lead the waves' reform

of the public administration worldwide and especially in Latin-American countries, have aimed to modernize this field by integrating the concepts and procedures associated to the management, the efficiency, the quality and, most recently, the participation and access through the information and communication technologies. However, it is a reality that in many cases the theory does not match the daily practices of the public administration in Latin America; thus, we find public officers overwhelmed with work and operational manuals, projects whose effectivity was not properly diagnosed, citizens lost in a new virtual bureaucratic world and a civil society participation, used only, to validate procedures.

With this scenario, one of the main tasks for those who work with the public management –from the research or the governmental practice- is to integrate theory and practice. This is a very complex task that requires production of new knowledge, innovative people who can reflect upon our own realities, but also able to connect to other places' realities.

As if the effort to achieve this knowledge production was not enough, (considering the very poor budget assigned for research, the difficult times, the undignified protocols, among other obstacles), it is also necessary, from whom produce the knowledge to look into and act on them to be passed away and for them to transform realities.

Paulo Freire remind us of "when becoming oppressor, the reality implies the existence of both the oppressor and the oppressed classes. The oppressed, who should really struggle for their liberation along with whom are really generous to them, need to gain critical oppression awareness, in the praxis of this search". (2005, p. 55)

In our "knowledge societies", this is a new decisive factor for social exclusion that had led to vicious circles when strengthening structural factors on its own. Therefore, it is not a minor matter to wonder to whom are our researches addressed and to whom we would like to

address them. Perhaps the integration of both recipients can be a utopian goal, but it is also a task of the research to emphasize in its objectivity rather than the neutral; while for some, it may seem too “territorial” “localized” “marginal” etc. it can become, to many others, great supplies to the social change.

It should not be forgotten that the relation among citizens, the academy and other public administrations tend most times to be asymmetrical, since the citizens are the first in line to monopolize the production, disclosure and use of the knowledge. This “monoculture of the knowledge and the rigor” in which the non-scientific knowledge is considerate invalid and lacking of rigor, allows knowledge to be subjects of what Boaventura de Sousa Santos denominates “epistemicide”, to name the death of alternative knowledge.

It is important to draw the attention to our complex analysis and models which are an extra way to approach issues, but they are not the only way. In this regard, that complexity requires translation for the new information, the innovative tool and the accurate diagnostic to get to the citizen, to the entrepreneur, to the organized community and to the rest of the agents involved in processes of social transformation.

The volume presented is integrated by five case studies which give a new dimension to the value of the products locally and relate this new knowledge to the national and regional events. These studies agree on pointing out district issues (and of the capital city) whose analysis allow to draw conclusions and to make constructive recommendations for a great variety of agents participating and interested on those issues. Thus, these analysis could transform into tools to integrate the theory and the practice and to serve communities, companies government bodies, social organizations and international bodies.

Eduardo Andrés Botero Cedeño’s study (2016) holds the hypothesis that the touristic sector of Arauca district has the necessary characteristics to be considered a center for the territory’s growth and the development. Based on a qualitative methodology of competitive profiling, the author analyses three dimensions: productive, competitive and technological aspects of the touristic chain.

Among the main findings, the author claims that the business strengthening processes oriented to competitive advantages acquisition, are insufficient, this is indeed a need of the first order in the district. On the other hand, Botero finds, as part of the strengths of

this productive chain that the natural and historical conditions of the territory can be turned into competitive advantages through nichos such as the ecological tourism, the agro-tourism and the adventure tourism; among the limitations were identified, structural issues such as the negative impact of the armed conflict, difficulties to access the area, and connectivity, poor development in touristic complementary services, scarcity of human specialized resource to provide the services.

The article written by Nicolás Simbaqueba Moreno (2016) examines the way in which the New Public Management (NPM) perspective has been applied, in the case of the capital city administration. That examination is relevant not only for the administrators participating in the implementation and application of the perspective (both in the regulation and the practice), but also, for the citizens and the communities that look into becoming valid interlocutors of this administration.

A conceptual revision is done in the article about the modifications that have taken place in the administration of the capital city until now, which are associated to the introduction of the NPM and have for highlight the expedition of the regulations of 2006. The author analyzes four dimensions –administrative structure, organizations management, personnel management, new management tendencies-, reporting a series of findings of great importance in both sectors, the administrative and the political; for instance the concerning number of temporal jobs and contracts presented by Bogota city’s administration to the year 2015. Among the conclusions, the study makes it clear that the changes in this administration were basically organizational, rather than institutional and has comply only with the legal framework, but not with the necessities of the administration to get updated.

Another analysis presented in this volume concerning district issues, is the one about *the Responsible governments that encourage public value: from products to impacts* The authors formulate the question on whether Boyaca’s government had a track record that shows public value, considering the period 2005 to 2015 and through the analysis of three dimensions: operational management, support and impacts.

Based on the strategic triangle by Moore (1998), the authors operate these dimensions in 124 indicators whose information is gathered from primary and secondary sources. This methodology allows to establish that Boyaca’s government has been improving as a public value inducer along the period studied, going from deficit to acceptable stages. Accordingly, a highlighted

predominance of the operational dimension or institutional development over the legitimacy and support and the impacts. This means that the public value induced by the Boyaca's government is understood better for the services provided, rather than the feasibility and the validity given by the citizens; therefore, the study presents some recommendations in these dimensions to avoid drains in the chain value.

Jaime Mejía Gutiérrez, John Alejandro Pulgarín Franco and Hugo Armando Moreno Rojas (2016) make an analysis about the territorialization of the public action through the operations and the omissions of the municipal and district administrations of Quindío regarding climate change, for the period of 2000 to 2014. The authors understand the territorialization as those local policies oriented to the administration of the territory, hence they examine the climate change approach that is within the territorial planning, municipal development and district development. The study identifies the main weakness and strengths of this territorialization. Among the conclusions, in spite the great importance of public policies for the climate change in the district and the already existent adjustment processes to them in the municipality, there is a weakness in the clear strategies consolidation in a municipal degree to reduce and adapt the climate change.

The authors synthesize a reality that goes through the whole country in different fields of the public policies, this reality is evident mostly in the environmental regards. They highlight the existence of an "institutional weakness in the local management for decisions in the constitutional triad of the decentralization, in which the national participation is superior in legal terms to the territorial complementation, the municipal subsidiarity and the political organization of the communities" (p. 65).

The study written by Germán Rubio Guerrero and Fernando Adolfo Fierro Celis (2016) approaches the relationship between the organization and its impact in the Corporate Social Responsibility (CSR) policies. First, a conceptual revision is done about the CSR and the different approaches that apply it; secondly, the study advances on the line of a descriptive analysis based in three different organizations: finance institutions of Ibagué, medium and large enterprises of the industrial sector of Ibagué, students, professors and administrative personnel of Universidad del Tolima.

Among the main findings, it is prominent that enterprises of the finance sector were the best ones in the evaluation regarding their application of CSR, but this application is only regarding regulations. The study

marks that the CRS has been taking place only in the interior of the organization under an instrumentalist perspective that seeks to maximize the shareholders' value, being this a strategy to get competitive advantage.

This volume also has two articles that besides providing an examination about the issues they mind, they also present new forms of knowledge production. The studies of Juan Sergio Cruz (2016) and Castellanos Oviedo, Fonseca Zárate and Castillo Grimaldos (2016) suggest alternative models of analysis, which integrate perspectives and innovative methods, but that also generate a type of knowledge from which is possible to take wide advantage in the social practices of the enterprises, communities and public administrations.

The issue that Cruz (2016) considers, concerns the technology investment dynamics associated to a specific method of accumulation of the autonomous capital –the enterprise–, for the post -constitution of 1991 period. Specifically, the author wonders, what the response of the Colombian manufacturer businessmen was before the challenge of international competition; and what their technological investment level was, as a way to compete. The based hypothesis notes that the board directors' decisions of the enterprises, unleashed processes of autonomous capital reproduction remarkably different. On one hand, an extensive accumulation and on the other hand, an intensive accumulation.

The author suggests an alternative model for the analysis of the investment at autonomous capital level, from the regulation theory, to analyze the accumulation regime that was implemented in 1951. The import substitution industrialization model (modified qualitatively in the national Constitution in 1991), integrating in the analysis the particular ways of capital reproduction in the country.

Finally, in the article, *New knowledge management methods: National consultation of public administration with a participative prospective*, the authors integrate knowledge management elements to the prospective analysis and the usage of massive consultation, Delphi type. Their analysis proposal of possible future scenarios is built based on a tri-axial methodology (scenarios with three axes, vertical, horizontal and diagonal) and it surveys public administration professionals –mainly graduates of Escuela Superior de Administración Pública– about the education type and support that they consider they need to work better during the post conflict agreement with the guerrilla of FARC, in both, at a regional level and in their own professional field.

Among the most important topics for these professionals in the scenario of the peace agreement, stood out, the environmental risk management, climate change, education and health management, agro and food security management, fight against organized crime, crime control; efficiency management, transparency and the fight against government's corruption; sustainable territorial development, the intersectoriality, public policies coordination and integrity.

References

- Botero Cedeño, E. (2016). Análisis del perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/14>
- Castellanos Oviedo, F., Fonseca Zárate., C., & Castillo Grimaldos, S. (2016). Nuevos métodos de gestión institucional del conocimiento: consulta nacional a profesionales de Administración Pública con aplicación de prospectiva participativa. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/66>
- Cruz, J. (2016). Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la Teoría de la Regulación. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/78>
- De Sousa Santos, B. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. Capítulo 1 En: Clacso (editores) *Renovar la Teoría Crítica y Reinventar la Emancipación Social*. Encuentros en Buenos Aires. (pp. 13-41). Buenos Aires: Clacso Biblioteca Virtual. Available at: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>
- De Sousa, B. (2011). Introducción: Las epistemologías del sur. In *Formas-otras. Saber, nombrar, narrar, hacer. IV Training Seminar de jóvenes investigadores en dinámicas interculturales* (pp. 11-22). Available at: [https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20\(Nov%202011\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20(Nov%202011).pdf)
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.
- Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/81>
- Moore, M. H. M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Romero Bolívar, F., Orlando, O., & Caro Cristancho, W. (2016). Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/61>
- Rubio Guerrero, G., & Fierro Celis, F. (2016). La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/77>
- Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/67>

Análisis de perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca

Eduardo Andrés Botero Cedeño

Autor

Eduardo Andrés Botero Cedeño

Economista, especialista en Finanzas y Negocios internacionales y magíster en Administración Económica y Financiera. Docente Investigador de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, Grupo de Investigación GEMA, Arauca, Colombia.

Contacto: eduardo.botero@campusucc.edu.co, Carrera 24 a # 23-98 Barrio 7 de agosto. Arauca,

Palabras clave

Desarrollo económico, Regulaciones y política industrial, Planificación y políticas de desarrollo, Análisis de la producción, Localización empresarial

Keywords

Economic development, Regulation and Industrial Policy, Development Planning and Polic, Real Estate Markets, Spatial Production Analysis, Firm Location

JEL: O10, L50, O20, R30

Fecha de recepción: 02-12-2015

Fecha de aprobación: 05-02-2016

Cómo citar este artículo

Botero Cedeño, E. (2016). Análisis del perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 134-145. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/14>

Resumen

En la presente investigación se analizaron las condiciones competitivas de la cadena productiva del turismo en Arauca, Colombia, sector priorizado en el plan regional de competitividad de este departamento. El estudio contó con la participación de actores representativos de la cadena, quienes identificaron las fortalezas y debilidades con las que cuenta esta actividad económica en el territorio. La perfilación se consolidó a partir de una metodología de enfoque multimodal, que integró datos secundarios con información primaria obtenida a través de la realización de 18 entrevistas a profundidad. La valoración giró en torno a tres grandes dimensiones: Aspecto Productivo, Aspecto Competitivo y Aspecto Tecnológico. Se identificaron grandes potencialidades para la industria turística en el departamento de Arauca, especialmente en los nichos relacionados con el turismo ecológico, el agroturismo y el turismo de aventura; sin embargo, es evidente que hay grandes impedimentos estructurales que limitan las posibilidades de crecimiento y consolidación del sector.

Analysis of the competitive profile in the productive touristic chain in the district of Arauca, Colombia

Abstract

The following paper presents a research that focuses on the main productive sector of the District of Arauca, Colombia. It describes the analysis of the competitive conditions of Arauca's touristic productive chain. The participants of the study were the main representatives of the chain who identified the strengths and weaknesses of this economic activity in the territory. The criteria used to choose the participants was based on the multimodal approach which integrated both, primary and secondary information over 18 thorough interviews. The assessment was done based on three important aspects: productive, competitive and technologic. Consequently a great productive potential in the touristic sector in Arauca was identified, mainly ecological, agro-touristic and adventure niches, however it was also very distinct that growth and consolidation possibilities are limited due to structural difficulties in the sector.

Análise do perfil de competitividade da cadeia produtiva do turismo no departamento de Arauca

Resumo

Na presente pesquisa analisaram-se as condições competitivas da cadeia produtiva do turismo em Arauca (Colômbia), o qual é um sector priorizado no plano regional de competitividade deste departamento. O estudo contou com a participação de atores representativos da cadeia, os quais identificaram as fortalezas e debilidades desta atividade econômica no território. A construção do perfil consolidou-se a partir de uma metodologia de enfoque multimodal, que integrou dados secundários com informação primária obtida através da realização de 18 entrevistas a profundidade. A valoração girou em torno de três grandes dimensões: a produtiva, a competitiva e a tecnológica. Identificaram-se grandes potencialidades para a indústria turística no departamento de Arauca, especialmente nos nichos relacionados com o turismo ecológico, o agroturismo e o turismo de aventura; no entanto, é evidente que há grandes impedimentos estruturais que limitam as possibilidades de crescimento e consolidação do sector.

Analyse du profil compétitif de la chaîne de production du tourisme dans le département d'Arauca

Résumé

Dans cette recherche, on analyse des conditions de concurrence dans la chaîne de production du tourisme à Arauca (Colombie) et dans les secteurs prioritaires du plan régional de compétitivité de ce département. L'étude eut la participation des acteurs représentatifs de la chaîne, qui ont identifié les avantages et les faiblesses qui expliquent cette activité économique sur le territoire. Le profilage a été consolidé à partir d'une méthodologie d'approche multimodale, qui a intégré des données secondaires et des données primaires obtenues grâce à la réalisation de 18 entretiens en profondeur. L'évaluation a eu 3 grandes dimensions: productive, compétitive et technologique. On a peut identifier un grand potentiel pour l'industrie du tourisme dans le département d'Arauca, en particulier dans des niches liées à l'éco-tourisme, l'agro-tourisme et le tourisme d'aventure; cependant, il est clair qu'il y a des obstacles structurels qui limitent les possibilités de croissance et de consolidation du secteur.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico, regulações, política industrial, planejamento, políticas de desenvolvimento, análise da produção, localização empresarial.

Mots-clés

Développement économique, politique industrielle, règlements, politiques de planification et de développement, analyse de la production, localisation des entreprises.

Introducción

Porter, considerado por muchos el “padre” de la estrategia competitiva, plantea que el concepto de competitividad representa “la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograrlo se basa en el aumento de la productividad” (Porter citado en Suñol, 2006, p. 181). El desarrollo de capacidades competitivas se entiende, así, como la única forma de garantizar, verdaderamente, que las empresas o los territorios sobrevivan a la intensa dinámica de competencia internacional:

Ahora bien, de la participación en los mercados globales debe desprenderse un mejoramiento sistemático de la calidad de vida de la población, lo que significa en otras palabras, que las políticas orientadas a la competitividad y el desarrollo económico no deben concentrarse exclusivamente en el crecimiento material, deben igualmente, contribuir a que las dinámicas de emancipación social se consoliden, lo que solo podrá concretarse una vez se logre una utilización eficiente de todos los recursos económicos, políticos, sociales y culturales con los que cuenta el territorio. (Suñol, 2006).

De esta forma, entendida en su connotación sistémica, la competitividad es el resultado de un esquema de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las

Empresas, las Instituciones Intermediarias y la Capacidad Organizativa de una Sociedad (Esser, Hillebrand, Messner, y Meyer-Stamer, 1994). Con esta consideración en mente, es posible argumentar que los esfuerzos orientados al fortalecimiento competitivo de una unidad empresarial o un territorio determinado, deben, por necesidad, estar enfocados en la construcción de una perspectiva conjunta, a través de la cual se haga posible la concepción de un plan estratégico que sea compartido por todos los grupos de interés. Lo que debe pretenderse en los mencionados planes, es la definición de cursos de acción fundamentados en las fortalezas existentes, concentrados en la consolidación de ventajas competitivas que tengan un impacto real en la situación económica y social.

La revisión de antecedentes teóricos, históricos y conceptuales permite identificar en los denominados planes regionales de competitividad un esfuerzo de planificación trascendental, a través del cual ha sido posible, desde lo local, consolidar esquemas de desarrollo con un marcado enfoque de emancipación social (Echeverry Romero, Medina Vásquez, y Silva Castellanos, 2013). La concepción que subyace a este tipo de documentos es que el aprovechamiento intensivo de las ventajas comparativas es una condición imprescindible en la dinámica de su consolidación en el tiempo; igualmente, se debe tener en cuenta que dichas ventajas son las que permiten la participación efectiva en la dinámica comercial globalizada propia del régimen de acumulación flexible dominante actualmente (Harvey, 1998).

El proceso investigativo que aquí se presenta ha tenido como objetivo principal analizar si las “apuestas productivas” destacadas en el plan regional de competitividad del departamento de Arauca y específicamente en el sector turístico, realmente presentan las condiciones necesarias para apuntalar el crecimiento económico y la mejora de las condiciones en la calidad de vida en el territorio, de acuerdo con las percepciones de sus principales actores económicos, sociales, políticos y culturales. De ninguna manera se trata de un ejercicio de evaluación de la acción pública y privada alrededor de estas apuestas; se trata, simplemente, de un análisis de las características objetivas que delimitan la actividad productiva, con el que se trata de definir si estas se corresponden con las dinámicas de enclave y aglomeración que se han identificado en la literatura especializada como esenciales para el desarrollo regional (Porter, 1991, 1999, 2003, 2013; Becerra Rodríguez y Álvarez Giraldo, 2011; Yifu Lin, 2010; Diez, 2010; Albuquerque, 2003).

De esta manera, en el análisis del contenido conceptual de los planes regionales de competitividad en general

—no siendo el del departamento de Arauca la excepción—, se ha reconocido, como elemento clave, la idea sostenida de que un aprovechamiento consistente de la dotación natural con la que cuenta el territorio es el medio correcto para la construcción de ventajas competitivas perdurables, y se asume, de igual manera, que únicamente a través de este último tipo de ventajas es posible la participación en un escenario poscapitalista marcado por un régimen de acumulación flexible altamente globalizado (Drucker, 2015; Porter, 1991; Harvey, 1998). Bajo esta óptica, se ha establecido una consideración positiva de las acciones de fortalecimiento sectorial en la medida en que las mismas estén alineadas con las ventajas comparativas; difícilmente podría pensarse, de acuerdo con esta línea argumentativa, que un sector productivo pueda participar activamente en la dinámica del comercio internacional, si esta condición previa no es satisfecha de forma adecuada (Buendía Rice, 2013; Yifu Lin, 2010).

Ahora bien, es claro que no siempre existe esta alineación positiva entre la explotación de la dotación natural y la consolidación de unas dinámicas sociales que sean favorables para los diferentes grupos de interés con incidencia en el territorio (Álvarez García y Rendón Acevedo, 2010). Es en este sentido que se ha entendido, durante el proceso de diseño y ejecución de la investigación, que la participación de la academia como agente activo en este proceso es definitivo, pues si bien la consolidación de ventajas competitivas se corresponde con una acción práctica consciente y permanente de los diferentes actores sociales, la definición y ejecución de las actividades definidas en los planes de competitividad requieren de una validación teórica y conceptual, que solo puede darse en virtud de dinámicas propias de grupos de investigación avalados por las instituciones de educación superior (Echeverry Romero et al., 2013). Ejercicios analíticos como el aquí expuesto, sin lugar a dudas constituyen un invaluable aporte a la gestión económica pública y privada en el territorio, siempre y cuando se conciban como mecanismos para promover los procesos de emancipación social de los diferentes grupos sociales.

Para cumplir el objetivo propuesto en la investigación y contrastar la hipótesis de trabajo, se procedió a adaptar la metodología cualitativa de perfilación competitiva que fue aplicada al denominado sector de ornamentales en Atlixco, México (Mosquera, Argumedo, y Morales, 2010). En este caso, se redefinieron las cuatro grandes categorías planteadas en el referenciado estudio, estableciendo tres nuevas dimensiones que permiten un análisis global de la actividad económica en el territorio: Aspecto Productivo, Aspecto Competitivo y Aspecto Tecnológico. De igual manera, la exposición de los resultados a través de su presentación y socialización en escenarios

de discusión regional, así como en espacios académicos especializados, se ha concentrado en presentar esta perfilación competitiva como un insumo inicial, en el cual, de acuerdo con Echeverry Romero et al. (2013), es posible presentar, de manera sistemática, información pertinente a los sectores económicos, brindar una perspectiva panorámica de sus potencialidades competitivas y orientar la discusión alrededor de estas sobre bases objetivas mucho más consistentes.

Los resultados del ejercicio investigativo han permitido identificar que la gran mayoría de los actores de la cadena productiva vislumbran a futuro grandes potencialidades para el sector turístico en el departamento de Arauca. Sin embargo, también existe un consenso mayoritario alrededor de la imperiosa necesidad de superar restricciones estructurales que limitan las posibilidades de crecimiento de esta actividad productiva, entre las cuales se destacan: la problemática de violencia que aún sigue aquejando a la región; la falta de recurso humano cualificado para la prestación de los servicios turísticos; las precarias condiciones de conectividad tecnológica principalmente en las zonas rurales; las grandes falencias en la infraestructura de transporte aéreo y terrestre que limitan el flujo de visitantes nacionales y extranjeros, entre otras. Por otra parte, es importante destacar que existen procesos asociativos y colaborativos que, alrededor del turismo, han empezado a consolidarse en el territorio; estos favorecen la clara identificación de los segmentos estratégicos de mercado que se hizo evidente a lo largo de todas las entrevistas realizadas, segmentación que apunta a servicios turísticos concentrados en el aprovechamiento de las condiciones naturales excepcionales con las que cuenta el departamento. De esta manera, es posible afirmar que la cadena turística en Arauca cuenta con una dinámica positiva que valida su priorización dentro del plan regional de competitividad; no obstante esto, es evidente que aún subsisten importantes limitaciones que impiden desarrollar todo el potencial de este sector económico.

Arauca: ¿oportunidades desaprovechadas o territorio por explorar?

Arauca, territorio ubicado en la parte oriental de Colombia, era una antigua comisaría fundada en año 1911, que a raíz de la Constitución Política de 1991 pasó a formar parte de los 32 departamentos que componen el país; su división administrativa interna consta de siete municipios: Arauca (capital), Tame, Saravena, Arauquita, Puerto Rondón, Fortul y Cravo Norte. A pesar de ser uno de los territorios con mayores riquezas naturales, espe-

cialmente reflejadas en una alta producción de petróleo, en los últimos lustros registra un débil comportamiento en las principales variables socioeconómicas, tanto así, que es habitual encontrar, en diferentes procesos de medición de realidad competitiva de las regiones, calificativos como: Departamento de bajo desempeño (Cruz y González, 2014); Departamento en etapa 2 de desarrollo: altamente dependiente del sector minero-energético (Consejo Privado de Competitividad y Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas, 2014), o Departamento de bajo nivel competitivo (Cepal, 2015). Para el caso de la presente investigación, la problemática ha sido analizada desde tres dimensiones básicas, a saber: crecimiento demográfico, comportamiento económico y niveles de educación.

En el caso específico de la dimensión demográfica, es importante destacar las dinámicas que se han derivado del crecimiento que la actividad petrolera registró en el territorio a partir de la década de 1980. Especial atención merece la importante migración de personas de diferentes zonas del país, quienes, atraídos por los efectos positivos de la denominada “bonanza petrolera”, asentaron su morada en el departamento. Ahora bien, es igualmente evidente que, posterior a ese primer momento de explosión demográfica, se ha consolidado un crecimiento poblacional bastante heterogéneo y muy poco planificado, lo que se refleja en el hecho de que algunos municipios, entre los años 1993 y 2007, han llegado a duplicar y hasta a triplicar su número de habitantes (tabla 1); lo anterior ha promovido un proceso expansivo de muy poca densificación. No obstante esta dinámica poblacional, se ha presentado un aspecto positivo: el indicador de relación de dependencia ha pasado de 87 personas inactivas por cada 100 en edad de trabajar en el año 1985, a aproximadamente 73 en el año 2014 (PNUD, 2015).

Tabla 1. Crecimiento poblacional en el departamento de Arauca, 1993-2007

Municipios	1993	2005	2007
Arauca	39 796	68 222	78 230
Arauquita	12 237	15 951	37 686
Cravo Norte	3 759	2 970	3 592
Fortul	6 584	4 393	22 536
Puerto Rondón	2 128	2 656	3 958
Saravena	12 968	35 279	43 732
Tame	13 724	23 557	48 627

Fuente: tomado de Galván Galván y Torres González (2011).

Tabla 2. Nivel educativo en el departamento de Arauca, 1993-2005; comparativo con la media nacional

	Preescolar		Primaria		Secundaria y media / profesional		Superior / especialización		Ninguna	
	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Nacional	2.42	4.55	49.08	37.22	31.33	7.02	7.18	1.25	9.98	10.46
Departamental	2.63	4.61	59.16	41.01	22.02	4.39	3.37	1.01	12.82	12.47
Municipios	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Arauca	2.84	4.18	47.98	36.71	34.53	6.34	6.61	1.32	8.03	10.39
Arauquita	2.45	7.35	65.42	38.28	13.86	2.47	1.45	0.87	16.82	18.84
Cravo Norte	1.98	3.74	63.73	45.29	14.82	2.84	1.59	0.29	17.87	17.3
Fortul	1.94	5.48	68.57	50.8	10.81	2.32	0.88	0.47	16.99	15.48
Puerto Rondón	2.54	3.78	61.15	49.87	18.37	2.22	1.88	0.39	16.26	11.82
Saravena	2.76	4.32	62.39	48.27	19.7	2.85	2.74	0.75	12.41	13.75
Tame	2.74	4.69	61.55	43.78	19.47	3.31	2.5	0.87	13.75	10.97

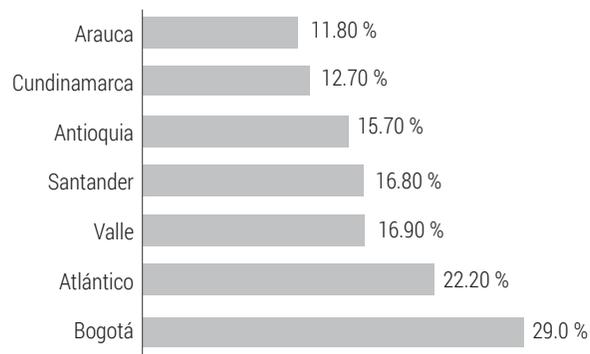
Fuente: tomado de Galván Galván y Torres González (2011).

En lo referente al aspecto educativo, Arauca se encuentra, en cuanto a los niveles de educación superior o de posgrado, persistentemente por debajo del promedio nacional. En esta misma línea, resulta preocupante el deterioro a nivel educativo según las cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En el caso específico de algunos municipios, la población sin ningún tipo de estudio sigue sin reducirse y ha llegado incluso a aumentar. Para que el lector alcance a dimensionar la trascendencia de la situación puntualizada, se presentan en la tabla 2 las cifras correspondientes:

Los bajos niveles educativos y la errática dinámica de expansión demográfica son factores que se reflejan con implicaciones directas en la estructura productiva del territorio. Se resaltan aquí, por cuestiones de espacio, las dos consecuencias primordiales que de estos factores se desprenden. En primera instancia, es importante resaltar que estos fenómenos han limitado la consolidación de una masa crítica (figura 1) de “recurso humano” altamente calificado, a través del cual poder promover en la región procesos de investigación, desarrollo e innovación, lo que se ve reflejado en la poca generación de valor agregado que caracteriza a las actividades económicas con arraigo en el departamento. El

segundo aspecto al que aquí se hace referencia —sin duda ligado a lo anteriormente dicho—, se relaciona con el hecho de que los bajos niveles educativos y la ausencia de un sentido de permanencia y pertenencia a la región son elementos que restringen el fomento de un espíritu emprendedor, aspecto indiscutiblemente imprescindible para la consolidación de dinámicas positivas de crecimiento y desarrollo regional.

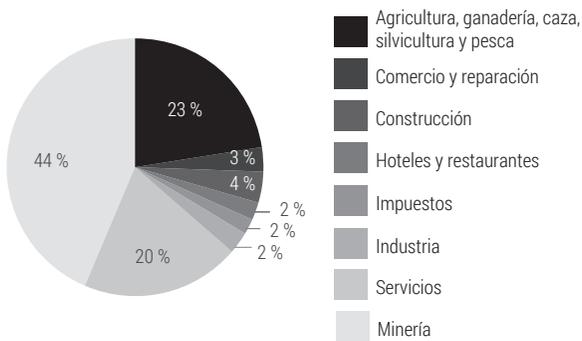
Figura 1. Población en edad de trabajar con educación superior en los departamentos de Colombia



Fuente: tomado de Secretaría de Planeación Departamental (2011).

Lo expuesto anteriormente implica restricciones para la estructura económica que son más que indiscutibles. La economía del departamento de Arauca se caracteriza por su escasa diversificación, con una fuerte dependencia de los recursos provenientes de la explotación minera, rubro que representó en 2007 más del 40 % del PIB departamental (figura 2); mientras que actividades relacionadas con el sector industrial, necesarias para consolidar la incorporación de conocimiento en la producción y generar valor, registran una participación mínima en las cuentas del departamento, alcanzando para 2007 (año más reciente para el que existen cifras confiables) un poco más del 2 %.

Figura 2. Composición sectorial del PIB del departamento de Arauca para 2007



Fuente: tomado de Secretaría de Planeación Departamental (2011).

Estos aspectos son el reflejo de una sociedad que se caracteriza por su diversidad, heterogeneidad y pluralismo, pero sobre todo, y lamentablemente, por su predisposición al conflicto y al bloqueo, lo que limita su capacidad para resolver problemas de manera colectiva (PNUD, 2003). En este orden de ideas, se entiende que los procesos de planificación territorial representados en los planes regionales de competitividad, se convierten en escenarios propicios para que los territorios definan una visión compartida que permita generar consensos y salidas compartidas a los problemas existentes, ambos aspectos apalancados en las fortalezas productivas con las que el territorio cuenta. Sin embargo, la persistencia de gran parte de los problemas reseñados es un aspecto que, lamentablemente, lleva a pensar que dichas dinámicas de concertación alrededor de las actividades productivas estratégicas que por su importancia han sido priorizadas, no han logrado integrar adecuadamente las condiciones naturales favorables (ventajas comparativas) con las dinámicas sociales y empresariales sobresalientes en la región (ventajas competitivas).

Materiales y métodos

La investigación siguió un enfoque netamente cualitativo. En este sentido, más que pretender acceder a registros exactos de la situación del sector turístico en el departamento de Arauca, se intentó un acercamiento a las percepciones de los principales actores de la cadena productiva. Esta orientación no buscaba otra cosa que integrar diferentes representaciones y estrategias en el estudio de una situación esencialmente compleja (Valles, 1997; citado por Ramírez y Zwerg-Villegas, 2012), y de ahí la denominación de *enfoque integrado multimodal* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2007). En esencia, se trabajó sobre la certeza de que “al manejar los datos cualitativos, [...] los analistas hacen problemas fundamentándolos en las realidades cotidianas y en los significados de los mundos y actores sociales” (Coffey y Atkinson, 2003, p. 8).

La principal técnica de recolección de información utilizada en la investigación fueron las entrevistas a profundidad, con un total de 18. A través de ellas se estableció comunicación verbal que permitió acceder “al universo de significaciones de los actores, haciendo referencia a acciones pasadas o presentes” (Guerrero citado por López y Deslauriers, 2011, p. 3), apuntando siempre a la consolidación de un registro en el que los directamente implicados son la principal fuente de información y en donde los actores más representativos son quienes “hablan en nombre de gente distinta proporcionando datos acerca de los procesos sociales” (Shwartz y Jacobs citado por López y Deslauriers, 2011, p. 2). La entrevista a profundidad es una herramienta investigativa que permite “retener las sutilezas del discurso y eliminar las dificultades para penetrar el ámbito privado de las personas” (López Estrada y Deslauriers, 2011, p. 2).

Teniendo en cuenta las características de la técnica seleccionada, se realizó un muestreo de casos típico no probabilístico orientado bajo el criterio de conveniencia (López Estrada y Deslauriers, 2011, p. 8); en términos prácticos, esto significó que, después de cada entrevista, el equipo analizaba su aporte al registro analítico, concluyendo con esta actividad una vez consideró que ya contaba con los elementos suficientes para realizar la descripción planteada. Se entrevistaron agentes representativos de la cadena productiva pertenecientes a instituciones públicas, privadas y comunitarias; de igual manera, el análisis se complementó con la consulta de información secundaria relacionada con la actividad económica, disponible en diversas fuentes oficiales. Para identificar y contactar a las personas a entrevistar fue necesario llevar a cabo un proceso de *screening* referencial. La conjunción de la información

permitió una descripción detallada de los múltiples aspectos que delimitan las posibilidades competitivas de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca.

Los parámetros de referencia para llevar a cabo este ejercicio descriptivo, fueron adaptados de la investigación realizada por Mosquera, Argumedo y Morales (2010), relacionada con la perfilación competitiva del sector de Ornamentales en Atlixco, México. El ejercicio consistió en construir una matriz de perfil competitivo para el sector económico, estableciendo una escala de valoración entre 1 y 4 para debilidades (1 y 2) y fortalezas (3 y 4), y consolidando el resultado final a través de la sumatoria ponderada de los factores referenciados; de esta forma, si el valor obtenido era superior a 2.5, podría hablarse de una situación competitiva favorable en el aspecto evaluado; si por el contrario, el resultado obtenido registraba una cifra inferior a este valor, se estaría en una situación desfavorable en términos de competitividad, mientras que un guarismo igual a 2.5 refleja capacidades para competir promedio o estándar (Mosquera et al., 2010).

Análisis y discusión de los resultados

La intencionalidad de este proceso de análisis, tal como se recalcó anteriormente, responde a la orientación que para este tipo de investigaciones se han destacado en Echeverry Romero et al. (2013). En otras palabras, la perspectiva panorámica que se ha intentado desarrollar a través de la perfilación competitiva, se ha concentrado, básicamente, en tres aspectos esenciales: a) en primer lugar, en consolidar elementos de análisis que permitan una comprensión mucho más profunda de las condiciones que delimitan la actividad productiva, con un marcado énfasis en los elementos característicos del territorio; b) asimismo, el ejercicio investigativo no puede desentenderse de la necesidad de promover emprendimientos e iniciativas públicas, privadas y comunitarias orientadas a consolidar las dinámicas de encadenamiento productivo y generación de valor; y c) el último aspecto se relaciona precisamente con lo antes mencionado, esto es, que a la academia le corresponde ser el eje articulador de las acciones de los diferentes actores sociales que se orienten al fortalecimiento competitivo de los sectores económicos priorizados en el territorio.

En este sentido, es claro que la trascendencia de la investigación está ligada a un aspecto principal: la capacidad para servir como espacio de discusión y articulación de la política sectorial del territorio, estableciendo para

esto los puntos focales sobre los cuales esta debe concentrarse (Echeverry Romero et al., 2013). La metodología implementada es el mecanismo idóneo para definir esta focalización conceptual, entendiendo siempre que el discernimiento de lo productivo, competitivo y tecnológico permite analizar, en contexto, desde los aspectos más generales hasta los más particulares de la cadena de valor. En virtud de la categorización que se definió para el desarrollo de la metodología, fueron identificadas, estudiadas y discutidas un total de 13 variables, a través de las cuales se ha podido vislumbrar en el turismo un sector económico con gran potencial en el departamento de Arauca, pero con importantes restricciones que impiden su consolidación como alternativa productiva frente a la explotación minero-energética.

Análisis de la situación competitiva de acuerdo con las condiciones del proceso productivo

Los servicios de hospedaje, alimentación y complementarios, germinales para el sector turístico en el departamento de Arauca, registraron un proceso de crecimiento y consolidación, merced a la dinámica ascendente de la explotación petrolífera en el territorio (Higuera Díaz, comunicación personal, 1.º de mayo de 2015). De esta forma, se ha consolidado una importante experiencia empresarial y una más que interesante infraestructura física, aspectos que de cierta forma explican la priorización del sector en el plan regional de competitividad. Sobre el sustento que otorgan las condiciones favorables previamente reseñadas, se han venido construyendo, lenta pero persistentemente, espacios de asociatividad y cooperación, a través de los cuales, en los últimos 3 años, se ha logrado, entre otras cosas:

Identificar los productos turísticos del municipio de Arauca, Tame y Saravena [...] diseñar los productos turísticos de historia y tradición del municipio de Tame, avistamiento de aves, experiencia del baile de joropo¹ en el municipio de Arauca [...] el fortalecimiento empresarial para los prestadores del servicio turístico del departamento [...] la creación de la corporación para el desarrollo turístico del departamento [...] un plan de acción para la recuperación del Malecón y el diseño de la marca turística de nuestro departamento (Mena Castellanos, comunicación personal, mayo 4 de 2015).

¹ Baile llanero típico de la región del oriente colombiano y el occidente venezolano.

Estos procesos de análisis y planificación de la actividad turística, explican en gran parte la orientación hacia actividades turísticas no tradicionales en el territorio (agroturismo, ecoturismo, turismo de aventura, entre otras), destacadas por los actores de la cadena como fortalezas productivas en virtud de dos variables: una ubicación geográfica que se caracteriza por unas muy buenas condiciones naturales, y una gran riqueza cultural e histórica del territorio. Por su parte, la principal debilidad en este aspecto lo representa el hecho

de que estos nuevos segmentos estratégicos de negocio recién empiezan a consolidarse y cuentan con un factor limitante no menor: las condiciones de orden público y el imaginario que a nivel nacional asocia al departamento de Arauca con una alta intensidad del conflicto armado.

Sin embargo, tal como es posible apreciar en la tabla 3, los actores de la cadena productiva consideran que el territorio cuenta con ventajas productivas y competitivas que hacen atractiva esta actividad.

Tabla 3. Elementos competitivos claves en el aspecto productivo

Competencias claves		Análisis de actores estratégicos		Competitividad ideal	
Variable	Ponderación	Valoración	Total	Valoración	Total
El surgimiento y la estructuración del sector	20 %	2.0	0.4	4	0.8
Ubicación geográfica y condiciones naturales del entorno	20 %	3.6	0.7	4	0.8
La cultura y la historia del territorio	20 %	3.8	0.8	4	0.8
Experiencia y posicionamiento en el mercado	20 %	2.4	0.5	4	0.8
Procesos de comercialización y mercadeo	20 %	2.5	0.5	4	0.8
Totales	100 %		2.9		4

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Elementos competitivos clave en el aspecto competitivo

Competencias claves		Análisis de actores estratégicos		Competitividad ideal	
Variable	Ponderación	Valoración	Total	Valoración	Total
Desarrollo regional y orden público	25 %	1.6	0.4	4	1
Estructura de costos y determinación de los precios	25 %	1.9	0.5	4	1
Portafolio de servicios	25 %	3.4	0.9	4	1
Infraestructura para la servucción	25 %	2.1	0.5	4	1
Totales	100 %		2.2		4

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Elementos competitivos claves en el aspecto tecnológico

Competencias claves		Análisis de actores estratégicos		Competitividad ideal	
Variable	Ponderación	Valoración	Total	Valoración	Total
Manejo de páginas web y redes sociales	25 %	3.0	0.8	4	1
Cualificación tecnológica y manejo de las comunicaciones con clientes y colaboradores	25 %	2.4	0.6	4	1
Infraestructura física y tecnológica	25 %	2.8	0.7	4	1
Conectividad	25 %	2.2	0.5	4	1
Totales	100 %		2.6		4

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la situación competitiva de acuerdo con las condiciones de la competencia

La percepción de las posibilidades competitivas en el contexto regional, nacional e internacional difiere ostensiblemente de la valoración otorgada al aspecto productivo, tal como se aprecia en la tabla 4. Las personas consultadas han destacado tres variables como debilidades importantes en este aspecto: desarrollo regional y orden público, con una valoración de 1.6; estructura de costos y determinación de los precios, con 1.9, e infraestructura para la servucción², valorada con 2.1. En el caso de la primera variable, la opinión generalizada es que existe una marcada estigmatización del departamento, lo que hace aún más difícil que los procesos de marketing individuales o territoriales tengan éxito; a este propósito, un entrevistado afirmaba: “a una imagen de un tiroteo o de trece soldados muertos, debemos ponerle 100 imágenes de turismo, 100 imágenes de gastronomía, 100 de personas bailando” (Epiá Pinzón, comunicación personal, mayo 6 de 2015). El caso de los costos y los precios está directamente vinculado con el acceso a los servicios complementarios; en esencia, a la poca presencia de proveedores especializados se le suman las dificultades en el transporte aéreo y terrestre, lo que representa para el turista grandes erogaciones que, de alguna manera, tienen que ser compensadas por las unidades productivas que sacrifican la rentabilidad del negocio. Por último, se recalca cierta debilidad en la infraestructura necesaria para la prestación adecuada

² Se trata de un término utilizado para las actividades productivas del sector servicios que expresa su principal característica, esto es, que su producción coincide con su momento de consumo.

del servicio, que se relaciona principalmente con las malas condiciones de las vías de acceso, un mal servicio de transporte municipal e intermunicipal, la ausencia de señalización adecuada, una escasa disponibilidad de mano de obra especializada, la poca frecuencia de las rutas aéreas, el escaso manejo de medios de pago distintos al efectivo, entre otros.

Como variable por destacar dentro de la valoración de este segundo aspecto, se registra la que ha sido denominada “portafolio de servicios”. Esta se ha calificado con un valor de 3.4, y esto se debe, de acuerdo con los actores consultados, a que los servicios turísticos que se ofertan apuntan a las tendencias actuales del mercado mundial; en este sentido, Arauca disfruta de condiciones favorables en virtud de lo inexplorado y desconocido del territorio. Lo que ha logrado apreciarse a lo largo del proceso investigativo es que los empresarios están expectantes ante un eventual escenario de posconflicto que logre disminuir la intensidad de la violencia; en esencia, el imaginario colectivo apunta a que ante un eventual acuerdo de paz, el departamento resultaría enormemente favorecido, suponiendo la consolidación del turismo como un sector generador de ingresos, empleo, crecimiento y desarrollo.

Análisis de la situación competitiva de acuerdo con las condiciones tecnológicas

Tal como se puede apreciar en la tabla 5, la situación del sector en cuanto al aspecto competitivo fue valorada como estándar o promedio (2.6). Esto indica que las condiciones en el territorio, de acuerdo con la percepción de los actores de la cadena de valor, no difieren considerablemente de las registradas en otros lugares.

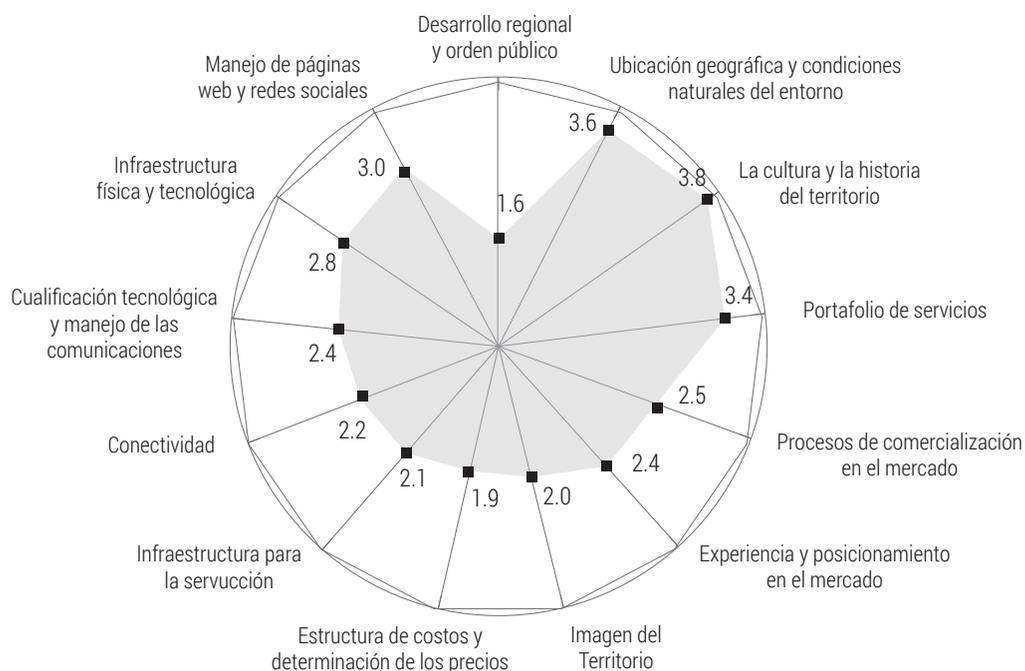
Cuatro fueron las variables más destacadas para este aspecto en las entrevistas realizadas, y de estas, dos se catalogaron como fortalezas: manejo de páginas web y redes sociales (3.0), e infraestructura física y tecnológica (2.8); por su parte, las restantes dos se definieron como debilidades competitivas: cualificación tecnológica y manejo de las comunicaciones con clientes y colaboradores (2.4), y conectividad (2.2).

En el caso de las fortalezas mencionadas, estas son explicadas en virtud de la renovación física que han emprendido los grandes hoteles de la ciudad y algunos establecimientos de hospedaje; en este sentido, se percibe una infraestructura empresarial renovada que se ajusta a los requerimientos del mercado; de igual manera, los agentes consultados resaltan la intensiva utilización de las TIC en la gran mayoría de los eslabones de la cadena productiva (páginas institucionales, sitios web de prestadores de servicios, ofertas a través de operadores turísticos, etc.), como un proceso importante. El hecho de que la oferta de mano de obra especializada para el sector aún sea escasa, así como las falencias de conectividad en las zonas rurales que afectan la prestación del servicio en los nuevos segmentos estratégicos identificados (ecoturismo, agroturismo, turismo de aventura, entre otros), explican la percepción de cierta debilidad competitiva en el aspecto tecnológico.

Análisis global de la situación competitiva del sector cacaotero en el departamento de Arauca

Como corolario de la presentación y discusión de los resultados de investigación, se presentan las 13 variables relacionadas durante el ejercicio de perfilado competitivo. De esta forma, la figura 3 es ilustrativa respecto a las características de la cadena productiva del sector turismo en el departamento de Arauca; así, en el cuadrante superior derecho es posible apreciar las principales fortalezas destacadas relacionadas con las condiciones naturales e históricas (ventajas comparativas) que hacen atractivo el territorio para la actividad turística; sin embargo, si se observa el eje de las ordenadas (siempre teniendo como referencia un plano cartesiano imaginario), se hace evidente que las limitaciones se dan por las condiciones del desarrollo regional, orden público e imagen del territorio. Las demás variables —más relacionadas con los procesos de gestión empresarial— ofrecen un margen de mejora nada desdeñable; en este sentido, el grupo de investigación vislumbra probabilidades de intervención directa en el corto y mediano plazo, para lograr el mejoramiento de las capacidades competitivas de las unidades productivas relacionadas con el sector turístico.

Figura 3. Análisis de perfil competitivo del sector plátano en el departamento de Arauca



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la investigación.

Conclusiones

Las percepciones y experiencias de los actores económicos, sociales, políticos y culturales registradas en esta investigación, permiten dilucidar que, efectivamente, el sector turístico presenta las características necesarias para considerarse un foco de crecimiento y desarrollo económico del territorio. En este sentido, es claro que la valoración de las posibilidades competitivas de dicho sector en el departamento de Arauca ofrece buenas perspectivas para esta actividad económica, especialmente en segmentos estratégicos relacionados con las nuevas tendencias del mercado: ecoturismo, agroturismo, turismo de aventura, turismo ornitológico, entre otros. Existe consenso entre los actores de la cadena productiva, quienes destacan la gestión de acompañamiento de entidades públicas y privadas, lo que permite percibir que la planificación estratégica del sector posibilita el aprovechamiento de las condiciones y capacidades de las unidades productivas. Sin embargo, a pesar de que existen dinámicas empresariales que por su pertinencia merecen ser reconocidas, la impresión general es que los procesos de fortalecimiento empresarial orientados hacia la adquisición de ventajas competitivas son insuficientes, y esta necesidad se hace aún más latente para los actores de la cadena productiva, toda vez que, en un potencial escenario de posconflicto, se considera bastante probable un alto crecimiento de la demanda en el sector.

En definitiva, es posible afirmar que el desarrollo de la actividad turística en el departamento de Arauca dependerá en gran medida de que se superen las limitaciones estructurales que aún se evidencian: el impacto negativo del conflicto armado en la imagen del territorio; las precarias condiciones para el acceso terrestre y aéreo; las restricciones en la servucción debido al poco desarrollo de servicios turísticos complementarios; las limitadas posibilidades de conectividad a internet en las zonas rurales, y la escasez de recurso humano especializado en la prestación de servicios turísticos.

Agradecimientos

Es necesario agradecer, en primer lugar, a las 18 personas que accedieron a realizar las entrevistas a profundidad; este fue un insumo esencial para los hallazgos y conclusiones que se presentan en este artículo; de igual modo, valga el agradecimiento a todas aquellas entidades del orden municipal y departamental que facilitaron información secundaria de vital importancia para el desarrollo de la investigación.

De igual manera, expreso mi gratitud con todos los integrantes del grupo de investigación GEMA, por sus valiosos aportes conceptuales y metodológicos, así como a los estudiantes auxiliares, quienes con mucha determinación ayudaron en aspectos logísticos y operativos de vital importancia.

Por último, mi reconocimiento a directivos y administrativos de la Universidad Cooperativa de Colombia, tanto de la sede Arauca como del orden nacional, quienes, desde el primer momento, creyeron en el proyecto de investigación y lo apoyaron.

Conflictos de interés

Ni el autor ni ninguno de los participantes en la investigación aquí reseñada manifiestan estar inmersos en alguna situación que signifique un posible conflicto de intereses.

Financiación

El presente artículo se deriva de la investigación titulada *Análisis de perfil competitivo de los principales sectores definidos en el plan regional de competitividad para el departamento de Arauca (Cadena del cacao, Cadena del ganado bovino, Cadena del plátano, Cadena turística, Cadena forestal)*, financiada por la Universidad Cooperativa de Colombia y desarrollada por el grupo de investigación GEMA, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la sede Arauca.

Referencias

- Aldana, V. M., Macías, A. A., y Jiménez, J. M. (2010). Competitividad de la pequeña empresa del sector ornamentales en Atlixco, México. *Entramado*, 6(2), 26-35.
- Álvarez García, R. D., y Rendón Acevedo, J. A. (2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre Económico*, 13(27), 39-62.
- Albuquerque, F. (2003). Curso Estrategias para el desarrollo económico local. Madrid.
- Rodríguez, F. B., y Giraldo, C. M. Á. (2011). El talento humano y la innovación empresarial en el contexto de las redes empresariales: el clúster de prendas de vestir en Caldas-Colombia. *Estudios Gerenciales*, 27(119), 209-232.

- Buendía Rice, E. A. (2013). El papel de la Ventaja Competitiva en el desarrollo económico de los países. *Análisis Económico*, 28(69), 55-78.
- Cepal. (2015). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia*. Bogotá: Oficina de la Cepal en Colombia.
- Coffey, A., y Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Consejo Privado de Competitividad y Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas. (2014). *Índice departamental de competitividad*. Bogotá: Puntoaparte Bookvertising.
- Díaz, J. H. C., y Lozano, B. G. (2014). El desempeño económico y social de los departamentos colombianos en el año 2011. *Contexto*, 3(1), 86-98. ISO 690
- Diez, J. I. (2010). *Desarrollo endógeno en Bahía Blanca: empresas, organizaciones y políticas públicas*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., y Meyer-Stamer, J. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlin: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Estrada, R. E. L., y Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (61), 2-19.
- Fernández, M. C. M. (2004). La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: el valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (812), 55-70.
- Galván Galvan, M. T., y Torres González, M. (2011). Trabajo de grado: *Análisis de empleo en el departamento de Arauca*. Arauca: Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2007). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Romero, R. D. E., Vásquez, J. E. M., y Castellanos, T. F. S. (2013). El desarrollo local desde una perspectiva sociocultural de la competitividad. *Cuadernos de administración*, 29(49), 45-54.
- PNUD. (2003). *Informe de desarrollo humano: Conflicto callejón con salida*. Arauca: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- PNUD. (2015). *Diagnóstico socioeconómico del departamento de Arauca*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara.
- Porter, M. E. (1999). Los "clusters" y la nueva economía de competencia. *Revista Palmas*, 20(4), 51-65.
- Porter, M. (2003). *Ser competitivo*. Barcelona: Deusto.
- Porter, M. (2013). *Estrategia Competitiva*. México D. F.: Grupo Editorial Patria.
- Secretaría de Planeación Departamental. (2011). *Plan regional de competitividad del departamento de Arauca*. Arauca: Gobernación de Arauca.
- Suñol, S. (2006). Aspectos teóricos de la competitividad. *Ciencia y Sociedad*, 31(2), 179-198.
- Yifu Lin, J. (2010). Nueva economía estructural: un marco para reformular el desarrollo. *Documento de trabajo sobre investigación de políticas*, 5197, Banco Mundial.

Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la teoría de la regulación (1951-2013)

Juan Sergio Cruz

Autor

Juan Sergio Cruz

Administrador de la Universidad de Los Andes, Colombia. Candidato doctoral en Economía. Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

Contacto: juan.cruz1@unimilitar.edu.co

Palabras clave

Inversión en tecnología, acumulación extensiva, desarrollo del capitalismo, teoría de la regulación

Keywords

Investment in technology, extensive accumulation, capitalism development, Regulation Theory.

JEL: P17; P52; P5; O4; O47; O14

Fecha de recepción: 3-02-16

Fecha de aprobación: 21-07-2016

Cómo citar este artículo

Cruz, J. (2016). Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la teoría de la regulación (1951-2013). *Administración & Desarrollo*, 46(2), 146-159. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/78>

Resumen

El presente artículo presenta, a nivel conceptual, un modelo de análisis de la inversión al nivel del capital autónomo, cuya expresión estructural son las empresas; análisis que se propone realizar a partir del inicio del régimen de acumulación que se implementó en Colombia en 1951, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y el cual sufrió una modificación cualitativa a partir de la promulgación de la Constitución de 1991.

El modelo de análisis incorpora, por un lado, las particularidades del proceso de reproducción de capital en Colombia, como es la centralidad de capital en el proceso de la producción mercantil como forma violenta de competencia, y que se hizo bajo el control del flujo de dinero en el circuito financiero, a partir de la "captura" del capital monetario como de los excedentes del flujo de caja de los grupos económicos y empresariales; y por el otro lado, esta investigación se distancia de aquellas que se han realizado hasta la fecha, en cuanto a que estas trabajan a nivel agregado, y desconocen así, los modos particulares de acumulación de capital y cómo esto determina las estructuras de gestión y las formas de competencia.

An alternative model of the autonomous capital investment analysis in Colombia from the Regulation Theory (1951-2013)

Abstract

This article presents, conceptually, an Investment Analysis Model from the autonomous capital, whose structural expression are the corporations. Considering the beginning of the accumulation regime implemented in 1951, the analysis will be done, based also on, the import substitution industrialization model (modified qualitatively in the national Constitution in 1991).

The analysis model includes in one hand, the particularities of the capital reproduction process in Colombia, that is to say, the capital's centrality in the commercial production process (as an aggressive way of competition) done under the control of the money flow in the financial circuit. (it consisted on both, capturing the monetary assets and the economic and corporate groups' surpluses of the cash flows). And on the other hand, this research goes far from researches done until now, since they work at an aggregated level and ignore the particular ways of capital accumulation and how it determines management structures and competitive ways.

Um modelo alternativo de análise do investimento de capital autônomo na Colômbia desde a Teoria da Regulação (1951-2013)

Resumo

Artigo apresenta um Modelo de Análise, em nível conceitual, do investimento de capital autônomo, cuja expressão estrutural são as empresas. Essa análise é realizada a partir do regime de acumulação que foi implementado na Colômbia em 1951, com o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações e que sofreu uma modificação qualitativa a partir da promulgação da Constituição de 1991. O modelo de análise incorpora, de um lado, as particularidades do processo de reprodução do capital na Colômbia – como é central o capital no processo de produção mercantil, como forma violenta de competição, e que se realizou sob o controle do fluxo de dinheiro no circuito financeiro a partir da captura tanto do capital monetário como dos excedentes dos fluxos de caixa dos Grupos Econômicos e Empresariais. Do outro lado, a pesquisa se distanciou daquelas que se têm realizado até o momento, pois estas trabalham em nível macro e desconhecem os modos particulares de acumulação de capital e como ela determina as estruturas de gestão e a forma de competição.

Un modèle d'analyse alternatif de l'investissement du capital autonome en Colombie à partir de la théorie de la régulation (1951-2013)

Résumé

Cet article présente, sur le plan conceptuel, un modèle d'analyse des investissements au niveau de l'équité autonome dont l'expression structurelle sont des entreprises. L'analyse proposée est depuis le début du régime d'accumulation qui a été mis en œuvre en Colombie en 1951 avec le modèle d'industrialisation par substitution aux importations et qui a subi un changement qualitatif à partir de la promulgation de la constitution de 1991.

Le modèle d'analyse intègre d'une part, les particularités du processus de reproduction du capital en Colombie, tel que, est la centralité du capital dans le processus de production des produits de base, en tant que forme violente de la concurrence, et qui était sous le contrôle de flux d'argent dans le circuit financier, à partir de la « capture » du capital monétaire ainsi que l'excédents des cash-flows des groupes économiques et commerciaux. D'autre part, cette recherche s'éloigne des autres recherches réalisées jusqu'à au présent, puisque ils travaillent au niveau agrégé et ignorent les façons particulières de l'accumulation du capital et comment il détermine les structure de gestion et les moyens compétitifs.

Palavras-chave

Investimento em tecnologia, acumulação extensiva, desenvolvimento do capitalismo, Teoria da Regulação.

Mots-clés

Investissement en technologie, l'accumulation extensive, le développement du capitalisme, théorie de la régulation

Introducción

El objetivo de la presente investigación es presentar un modelo alternativo de análisis de la inversión al nivel del “capital autónomo”, a partir del nuevo régimen de acumulación de capital que se produjo en el marco a partir de la promulgación de la Constitución de Colombia en 1991 hasta el 2014, pero inscrito en un período más amplio, que va desde 1951 hasta el 2013.

En concreto, este estudio pretende dar respuesta, desde la propuesta de un modelo de análisis, a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál ha sido la *dinámica* de inversión en tecnología-maquinaria y equipo, asociada a un modo específico de acumulación del capital autónomo cuya forma estructural es la empresa, y que se desarrolla en la manufactura, en el período posterior a la Constitución de 1991 en Colombia? Pregunta que hace

parte de una investigación más amplia¹, sobre cómo se modificaron las estructuras del capital que permiten su reproducción en un contexto y tiempo particular.

Entonces, uno de los retos a la hora de definir un marco teórico concreto es precisar si la ortodoxia económica, que define lo que se denomina como “ciencia económica”,² permitiría explicar el concepto de dinámica económica desde una perspectiva histórica. Es oportuno considerar la reflexión de Miguel Aglietta sobre este particular, en el sentido de que los teóricos neoclásicos son incapaces “para analizar la dinámica temporal de los hechos económicos vividos por los sujetos, es decir, para explicar la historia de los hechos económicos” (Aglietta, 1976, p. 1).

De lo cual, quedaba claro *qué dejar* pero no muy claro *de dónde partir*. Y un punto revelador para solventar la anterior inquietud fue el trabajo-libro del economista francés B. Billaudot, quien ha dedicado parte de su investigación a dar respuesta metodológica en el campo de la economía. Para él, “la dinámica macroeconómica no está sometida a ninguna ley general, lo que es observable, en tal país en tal momento es relativo a las instituciones en plaza” (Billaudot, 1995, p. 205). Esto podría llevar a afirmar que “la gran diferencia entre la macroeconomía regulacionista y las macroeconomías ortodoxas (...) es que la primera concibe la dinámica macroeconómica como un proceso histórico, mientras la segunda, como un desplazamiento de un equilibrio general” (Misas, 2004, p. 56).

Cabe anotar que hay otros argumentos que han llevado a desechar a los teóricos neoclásicos y concentrarse en los desarrollos teóricos de la economía no “ortodoxa” del siglo XX, que emanan a partir de la crisis de los 70, como es el tratamiento de la “realidad” y del “tiempo”, los cuales tienen poca importancia en los supuestos neoclásicos y se tratan como variables independientes. En consecuencia, seguiré las líneas de investigación que abrió la macroeconomía poskeynesiana de la acumulación, en cuanto a la formación de las expectativas de inversión y su dependencia a la dinámica de los factores de la demanda, y su entronque con los fundamentos de la teoría de la regulación.³

1 Como es la que se pretende dar respuesta en el marco de mi tesis doctoral.

2 Respecto a este punto, vale la pena remitirse a los trabajos de J. Robinson, Herejías económicas, y los comentarios agudos del profesor Kaldor, The irrelevance of the equilibrium Economics.

3 El concepto de regulación emana en la historia y en la teoría económica de forma diversa, de lo cual se requiere acotar la siguiente definición: “conjunción de los mecanismos que concurren en la reproducción de conjunto, habida cuenta de las estructuras económicas y de las formas sociales en

En concreto, para llevar adelante esta investigación los conceptos comprensivos se fundamentarán en la Teoría de Regulación (TR), desde la agenda de investigación de la Escuela de París, cuyas personalidades y obras más representativas son Miguel Aglietta con *Regulación y crisis del capitalismo, Del orden monetario a los desórdenes financieros y La violencia de la moneda*; Robert Boyer con *La teoría de la regulación, crisis económica y relaciones industriales*, y J. Billadaut con *Formes institutionelle et macroéconomie*.

Igualmente, la década del 70 del siglo XX marcó un punto de inflexión de los regímenes de acumulación de los países desarrollados, los cuales se gestaron al final de la Segunda Guerra Mundial, para dar inicio a un proceso de profunda inestabilidad⁴ y de inequidad. América Latina no se escapa de estas tendencias centrales, que marcan o determinan al capitalismo y el capital financiero internacional; y Colombia no es una excepción, e interrumpe así un “modelo” de industrialización y un “régimen de acumulación”.⁵

Cabe recordar que el punto de partida de la industrialización colombiana, bajo el “modelo” de Industrialización desde la Sustitución de Importaciones (ISI), fue alrededor de 1951 y 1952, regido por un gobierno democrático de ideología conservadora y muy en la tendencia de los procesos de desarrollo que se estaban implementando en América Latina. Se hizo al amparo de un conjunto de políticas públicas y administrativas (distorsión de precios), al que se le sumaron nuevas instituciones y modos de producción y de consumo.⁶ Con los anteriores mecanismos, en concreto, se buscó

vigor” (Boyer, 2012, p. 36). “Los dos programas de investigación (el poskeynesiano y el regulacionista), coinciden en el hecho de proponer una alternativa a la economía estándar, cuya incapacidad para dar cuenta de los hechos fundamentales observados –desde la década de los setenta y en particular durante la crisis actual– resulta evidente” (Boyer, 2011, p. 1).

4 Los regulacionistas diagnostican, desde finales de la década de los noventa, la constitución de un régimen de crecimiento motivado por la financiarización (Aglietta, 1998), que, desde Estados Unidos, difunde sus efectos sobre la cuasi totalidad de las demás economías. En este contexto, vuelve a tener sentido la interrogante de Hyman Minsky: “¿Es posible que sobrevenga una crisis tan grave como la de 1929?”. Sus discípulos y los regulacionistas coinciden y dan una respuesta positiva (Boyer, 2000; Aglietta, & Rebérioux, 2004).

5 Concepto que más adelante se precisa.

6 Normas de consumo que se vieron afectadas por la “violencia del 48” y su retroalimentación con un creciente fenómeno de urbanización. Sobre los *modos consumo* hay que ir con cuidado, porque hay una distancia entre las intenciones y los hechos, ya que durante todo el periodo de la ISI, Colombia no pudo avanzar de forma significativa en las Leyes de Kaldor Verdum en cuanto a crear una demanda interna, a partir de la formalización de relaciones salariales.

sustituir las importaciones a través de la producción nacional —sin una vocación exportadora real—.

Para tal efecto, se trazó una agenda de expansión progresiva⁷ de productos de baja complejidad productiva a productos más complejos con un valor agregado mayor. Al respecto, hay que anotar que en el mundo académico colombiano hay un fuerte “desacuerdo”⁸ sobre si hubo un modelo de industrialización.

No sobra advertir que la apertura económica de Colombia, como en la mayoría de los países de la región, no es el resultado de una imposición sino de un intercambio entre las élites nacionales con los intereses internacionales, inscritas en una relación centro/periferia.⁹ Esta adhesión de la élite dominante al credo del Consenso de Washington, se enmarca en unas razones históricas concretas, como es la pérdida de legitimidad política del modelo de Sustitución de Importación tanto en las esferas académicas como en los políticos del setenta, por ejemplo, el discurso de Alfonso López Michelsen en cuanto a sus tesis incorporadas en su programa de campaña del “Mandato Claro”.

Igualmente, en la esfera académica y universitaria de América Latina perdieron resonancia los postulados de la Cepal, como lo subrayó, en su momento, Albert Hirschman en el artículo: *La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina*, que a su vez facilitó la captura de las esperanzas de la ciudadanía por los argumentos neoliberales del setenta, alentados por la Chicago Boys y las

7 El proceso de industrialización tiene identificadas tres etapas: la sustitución de bienes de consumo 1952-1957, la sustitución de bienes intermedios: 1957-1963. Después viene una etapa no conceptualizada a priori, a la que se denomina “fatiga industrial”, donde las empresas llegan a su nivel de producción cuyo límite lo imponen las condiciones no salariales en la producción, y con ello un débil mercado interior. La tercera etapa es el relanzamiento del modelo con un mercado ampliado cuyas características industriales no compiten con el estado de industrialización de Colombia en 1968: Venezuela, Ecuador, Panamá, y Bolivia.

8 Gabriel Misas sostiene que hay un “modelo de industrialización desindustrializante”, en tanto que Salomón Kalmanovitz sostiene que no se puede “establecer con certeza si existe un modelo detrás de las formas que asumió la acumulación de capital en Colombia” (Kalmanovitz, 1988, p. 71).

9 “Los funcionalistas ven la historia como una fría manipulación por parte de los actores más poderosos. No cabe que los agentes se puedan mover por hondos convicciones ideológicas y religiosas, y que estos impulsos expliquen una parte importante del comportamiento social” (Kalmanovitz, 2002, p. 3). Son también estos elementos los que conducen a conflictos no manipulables y a que los poderes del norte no puedan controlar la política de muchos países que se han ido hacia el nacionalismo (en gracia, Chávez), o se han hundido en crisis irremediables con enormes pérdidas para sus capitales invertidos en ellos (Argentina)”. (Kalmanovitz, 2002, p.3).

tesis monetarias de Milton Friedman. Esto se acompaña con la crisis del petróleo en 1973, como una de las consecuencias del fin de los acuerdos de paridad de tasa de cambio que se habían urdido a finales de la posguerra y que se concretaron en los acuerdos de Bretton Wood,¹⁰ a manos de una política de devaluación del dólar para relanzar la maltrecha economía norteamericana.

Entonces, veinte años después a los comentarios de Hirschman, Colombia y la región se inscribieron en la “apertura”, desde una perspectiva teórica neoclásica, sin que se hubieran dado novedades en la base teórica en el Consenso de Washington. Con un sentido certero, William Ospina señala el espíritu real de lo que estaba en juego

(...) la receta de la apertura no era nueva... y ya era la prédica del siglo XIX y ya había postrado a otras generaciones. Solo la desmemoria de los dirigentes volvía a hacerla novedosa (...). Si se conociera mejor la historia nacional, Gaviria habría podido decir en su discurso: “Bienvenidos al pasado”. (Ospina, 2013, p. 225).

También quisiera aclarar que el “cómo” de la apertura económica que se llevó a cabo en Colombia, tanto en sus ritmos como en sus raíces teóricas, no era el único camino. Gabriel Misas lo puede aclarar

Por ejemplo, el objetivo de que el sector manufacturero colombiano se adaptara a los estándares de producción de las cadenas globales de valor implicaba cambiar primero el *sistema social de innovación y de producción* (SSIP), es decir, los modos particulares de interacción entre seis subsistemas: industria, mercado de trabajo, educación, formación profesional, ciencia y tecnología (Misas, 2013, p.1).

Es en este marco histórico donde se pretenderá dar respuesta a la pregunta de la investigación en cuanto a cómo fue la respuesta de los empresarios ante el reto de la competencia internacional en su nivel de inversión tecnológica como forma de competir. La forma como se pretende resolver esta duda, *es a nivel de la empresa y en esa tensión de fuerzas que se da al interior de las juntas directivas, como forma de gobierno, en cuanto a desarrollar su poder de disposición sobre el beneficio*

10 “Los mercados bursátiles han cobrado importancia en todo el mundo. Al tiempo, la volatilidad de las cotizaciones ha ido en ascenso, algo que algunos economistas conectan con la generalización de los tipos de cambio de las últimas tres décadas, que siguieron al desmantelamiento del sistema instaurado en Bretton Woods. La internacionalización de los mercados financieros, que ha supuesto la vuelta a una situación que tiene como precedente único la existencia con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, ha impulsado también la volatilidad de las cotizaciones (Eichengreen, 2004, p. 137).

producido por la empresa: repartir dividendos o capitalizar para especular o para mejorar los términos de eficiencia productiva. Tensión de fuerzas o dinámica que no se podrá evaluar de forma directa, dado el hermetismo con que se dan estos consensos o disensos, pero sí se pueden rastrear en las huellas que se registran en los estados financieros.

Estado del arte

Para la elaboración del estado del arte de la pregunta de investigación se recurrió a diversos motores de búsqueda, y la respuesta sobre investigaciones recientes es muy escasa. Y no podría ser de otra forma, ya que la investigación está dominada por la corriente neoclásica de la economía, donde las fallas de mercado y el tema de la ley de acumulación tienen muy poca importancia. Y menos aún se encontró, como tema de investigación, la relación entre inversión en tecnología de las empresas y la acumulación de capital. Es por ello, que se decidió realizar una radiografía sobre su tratamiento en un período más amplio, que incluye lo poco que se publica hoy sobre el tema.

Entre los trabajos seminales sobre la dinámica del capitalismo del siglo XX está la obra de Paul M. Sweezy, *Teoría del Desarrollo Capitalista* (1964), donde se recomienda a los jóvenes lectores¹¹ el capítulo XIV, en el cual se concretiza la explicación del desarrollo del capital monopolista y, por supuesto, el trabajo de Joan Robinson, *The Economics of Imperfect Competition* (1933).

Desde estos dos trabajos se da inicio al objetivo propuesto, con una revisión bibliográfica a nivel internacional a partir de la crisis del capital del 70. Entonces, se parte con el trabajo de Michel Aglietta en su famosa obra *Regulación y crisis del Capitalismo*, de 1976, que marcó un punto de partida para los estudios desde la perspectiva de la regulación y su entronque con la macroeconomía poskeynesiana. En términos generales, él hace un análisis de la dinámica del capitalismo norteamericano en el siglo XX y, en concreto, en relación con la pregunta de investigación le dedica un apartado denominado: Las transformaciones de las relaciones intercapitalistas. Las leyes de la competencia, donde precisa que

La centralización es una modificación cualitativa que remodela la autonomía de los capitales y crea nuevas relaciones de competencia. Es un proceso discontinuo en el tiempo relacionado con las fases de formación del capital en el proceso de acumulación de capital. (Aglietta, 1976, p. 195).

11 Cuyos programas de formación universitaria los han tenido distantes de análisis no ortodoxos.

Y más adelante, precisa: “La creación de nuevas relaciones de competencia es el medio que permite ordenar esa desvalorización y realizar una continua transformación de las condiciones de producciones” (1976, p. 196).

En la misma década, y retomando la línea de investigación de J. Steindl, el profesor Frederico Mazzucchelli¹² profundizó sobre la articulación de la dinámica de acumulación de las grandes empresas y sus decisiones de inversión. Ya en la parte final del artículo, y a modo de conclusión, precisa que

La tasa de acumulación presenta una tendencia descendente en la fase oligopólica del desarrollo capitalista, ya que el crecimiento del mercado resulta insuficiente para hacer frente a las necesidades de realización del producto. Tal es la esencia del argumento de Steindl, que en su seno enfrenta la escasez de la demanda como fundamento explicativo del estancamiento. (Mazzucchelli, 1975, p. 944).

Se concluye esta mirada internacional con los trabajos de Robert Boyer y de J. Billadaut, en concreto con dos publicaciones. El primero, sistematiza lo que se podría denominar una “teoría” con su obra *La teoría de la regulación* (1992), y se hace una pregunta que está en el tapete de la disciplina: “(...) y si, por el contrario, la lógica, la génesis de las formas institucionales fueran partes integrantes de una manera distinta de abordar la economía?” (Boyer, 1992, p. 12). El segundo, en compañía de Bertrand, le “dan consistencia al programa” (Boyer, 1992, p. 35) abierto por Aglietta con su obra *Regulation et crisis du Capitalisme*.

A nivel de Colombia, y desde la escuela de la regulación francesa¹³, se resalta la agenda de investigación de Gabriel Misas, quien viene trabajando el tema desde la década del 60 y cuyo primer trabajo se dio a conocer en 1972 bajo el título *Concentración*; y en 1978, en su artículo *Acumulación de capital, endeudamiento y política estatal*, sostiene que la “forma de acumulación de capital industrial es de forma extensiva” (Misas, 2002, p. 32), lo que sugiere que las formas de consumo y las normas de producción no evolucionan simultáneamente. Agrega más detalles a su análisis en *Crisis en el proceso de acumulación de capital*, donde afirma que: “La estructura oligopólica de la industria (...) y (...) El aplazamiento en la incorporación de nuevos procesos tecnológicos (...) explican (...) el porqué de la crisis” (Misas, 2002, p.32).¹⁴

12 Remitirse a su artículo: *La acumulación del capital según J. Steindl*.

13 Desde la escuela de París.

14 Se recomienda leer su obra de 2004, donde sintetiza sus principales tesis sobre el desarrollo del capital en Colombia.

En la década de los ochenta, una investigación significativa es el trabajo del profesor Tenjo, cuyas conclusiones se resumen en su artículo *Acumulación y sector financiero en Colombia (1970-1979)*, donde analiza la dinámica de la acumulación y el papel que ha jugado el sector financiero. Una de sus conclusiones resalta que

Las firmas obtuvieron beneficios a una tasa creciente, tasa esta mayor que la correspondiente a la inversión. Esto, sin embargo, no se manifestó ni en aumento en la participación de los beneficios en la financiación de la inversión, ni en una reducción en el ritmo de endeudamiento...". (Tenjo, 1982, p. 45).

A este trabajo se suma la investigación de Germán Umaña y Yezid Soler (1988), *Acumulación industrial y Estado. Período de análisis 1960- 1983*, donde se afirma que "a pesar del descenso de la rentabilidad de la tasa de ganancia de la industria que se generó, sí había recursos internos para cumplir con el objetivo de la acumulación. No obstante, la estrategia de las empresas fue la de no destinar sus recursos internos para la financiación de sus inversiones (Umaña, y Soler, 1988, p. 135).

Al cerrar el siglo XX, quisiera destacar los trabajos de Juan Echavarría: *Cambio técnico, inversión y rentabilidad industrial en Colombia* (1988), y el de José García: *Acumulación y comercio exterior desde una perspectiva centro-periferia*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia (1998).

Ya en este siglo, se destacan los trabajos de los siguientes investigadores: Jesús Villamil (2003), que desde una perspectiva ortodoxa articula la relación entre cambio tecnológico y productividad; Alcides Gómez, quien desde una óptica diversa al anterior, desmitifica la tesis de un crecimiento económico exitoso. Con cifras agregadas, precisa el proceso de acumulación extensiva en las diferentes etapas desde 1951 a 2005. Y por último, está el trabajo de Hernando Matallana (2010), *Mercantilismo, acumulación de capital y desarrollo económico en la economía monetaria de producción nacional*.

Metodología

Para dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿cuál ha sido la *dinámica* de inversión en tecnología-maquinaria y equipo, asociada a un modo específico de acumulación del capital autónomo cuya forma estructural es la empresa, y que se desarrolla en la manufactura, en el período posterior a la Constitución de 1991 en Colombia?, se propone el siguiente modelo de análisis en detalle, que está constituido por los siguientes apartados: categorías

del "modelo de análisis"; esquema general del análisis, donde se presentan los procesos significativos y las relaciones, y por último, las relaciones funcionales básicas del modelo de análisis para su posible cuantificación.

Categorías del modelo de análisis

Para dar respuesta a la pregunta anterior, sobre la dinámica de inversión en tecnología, se considera que el proceso de acumulación no es meramente un tema económico como lo concibe la "ortodoxia económica", sino que es un tema más amplio en relación con un régimen de acumulación concreto en plaza.¹⁵ En consecuencia, se parte de la siguiente pregunta operativa: ¿qué hacen las juntas directivas de las empresas en desarrollo de su poder de disposición con las utilidades contables? Para dar respuesta concreta a esta última pregunta, se precisan las siguientes categorías de análisis que, en su conjunto, permitirán precisar un modelo de análisis donde se privilegiarán los procesos y las relaciones.

La unidad de análisis: el capital autónomo y su manifestación estructural básica es la empresa

Las investigaciones que se explicitaron en el estado del arte tienen en común que su análisis parte de cifras agregadas a nivel nacional o por macro-sectores económicos, los cuales no permiten captar en detalle, por un lado, las asimetrías entre riesgo y rentabilidad, que está detrás de una de las lógicas centrales para la determinación de la demanda, como son las expectativas tanto en la línea keynesiana como elaboraciones posteriores poskeynesianas; y por el otro lado, a la heterogeneidad de los diferentes procesos de valorización asociados a la producción mercantil, que se expresan en los sectores o ramas industriales donde opera el capital autónomo.

Entonces, la unidad de análisis básica propuesta en el modelo de análisis es el capital autónomo, como expresión del fraccionamiento del capital social, cuya manifestación estructural y concreta es la empresa como espacio de "encadenamiento y coordinación de las diferentes fases del proceso de metamorfosis del valor" (Aglietta, 1976, p. 217).

¹⁵ Ver los trabajos de Williamson sobre la política de financiamiento por fuera de la tradicional lectura técnica de Merton y Miller, donde las cifras de la estructura de capital tan solo aporta datos de un balance contable y desconocen la asimetría conceptual de lo que ellas representan. Un trabajo afortunado sobre el tema es el de Jorge Iván González, donde se sintetiza la delgadez del análisis neoclásico al acercarse al tema de financiamiento de las empresas.

Las empresas producen y venden en espacios de concurrencia concretos

Al considerar la siguiente afirmación:

Se configuró así un sector oligopólico, conformado por grandes empresas nacionales y extranjeras que estaban en capacidad de fijar sus precios, y un sector competitivo, conformado por las pequeñas y medianas empresas que competían entre sí y donde era el mercado el que determinaba el precio. (Misas, 2002, p. 74).

se precisa la necesidad de definir una categoría económica en el modelo de análisis, que determine cómo se forman los precios.

Es justamente en los sectores económicos o ramas industriales donde se forman los precios como expresión de la competencia. Es decir, que se afirma la pertinencia del concepto de *rama industrial* en el análisis de competencia entre los capitales autónomos. Es entendida como “el lugar de convergencia de determinados capitales que, sin dejar de ser individuales, producen la misma categoría de mercancías, y, por consiguiente, se valorizan en condiciones de producciones impuestas por las condiciones socialmente dominantes” (Aglietta, 1976, p. 255).

El tiempo como variable dependiente en el análisis

El período de análisis abarca los últimos cuarenta y nueve años del siglo XX y lo corrido del XXI, tiempo en el cual se han producido ondas transformaciones internacionales de las relaciones sociales y de los modos de transformación y de apropiación del valor agregado, donde se dio paso a la implosión financiera y a una reducción de la producción y el empleo. De forma concreta, se toman los períodos¹⁶ que precisa Gabriel Misas (2002) y que complementa Alcides Gómez (2006). Estos son: 1) 1951-1972; 2) 1973-1990; 3) 1991-2006, y 4) 2007-2014.

La centralidad como forma de competencia predominante en Colombia en el período analizado

A partir de la Ley de acumulación del capital, se podría explicar el predominio del proceso de “centralización” en el movimiento de capital en Colombia, desde las diversas dinámicas que emanaron de la promulgación de la Constitución del 91, proceso que a su vez implicaría “la modificación cualitativa que remodela la autonomía de los capitales y crea nuevas relaciones de compe-

tencia” (Aglietta, 1976, p. 194), y que conlleva a su vez a la centralización bajo un mismo poder de disposición y la “(...) creación de formas estructurales y estas son (...) la gran empresa y el grupo financiero”. En Colombia se le deberían sumar los grupos económicos y los empresariales como una regularidad y particularidad del proceso de reproducción de capital, pero se reconoce también que en el país se ha dado de forma significativa la centralidad del capital monetario¹⁷.

Si las afirmaciones anteriores son ciertas, habría que repensar cómo sería la unidad básica del “modelo análisis” y si solo basta la “empresa” como expresión estructural del capital autónomo, o si habría que incluir otra dimensión estructural de esta autonomía, como son las realidades anotadas.

Por lo pronto, resulta interesante presentar los resultados del análisis de esta dimensión para presentar su grado de pertinencia e inclusión en un *modelo de análisis* que intente dar una posible respuesta a la pregunta de la investigación.

De los hechos analizados se podría sugerir que la respuesta de las empresas frente a la apertura económica, fue y es profundizar el grado de centralidad empresarial a un ritmo inusitado por fuera de la tradición empresarial colombiana, con diferentes velocidades por ramas industriales. Entonces, además de contar con un mayor número de puntos de concentración, es decir, “grupos” en el tejido empresarial, se incrementó el número de empresas subordinadas por grupo: más nudos y más voluminosos.

En primer término, se analizó a nivel de país y después se analizará la evolución en el sector real bajo la competencia de la Superintendencia de Sociedades.

De acuerdo con que las empresas tienen la obligación de registrar en las cámaras de comercio todos los años la situación de control y de subordinación, se cuenta con un seguimiento numérico del fenómeno. Esta obligatoriedad emanó del nuevo concepto de regulación que se precisó en la Ley 222 de 1995.

¹⁶ La explicación de esta clasificación se encuentra en la página 104 del libro de Gabriel Misas.

¹⁷ Entendido este como “un poder de disposición sobre las condiciones de producción que depende de su importancia cuantitativa y de las vías por las que se emplea”.

Tabla 1. Dinámica del grado de integración empresarial como respuesta a la apertura económica y transformación institucional 2000-2011 a nivel de todo el país

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrados	53	54	83	75	73	68	84	82	114	231	177	206	133	177	201	331	32
Acumulados	53	107	190	265	338	406	490	572	686	917	1094	1300	1433	1660	1861	2192	2224

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la información que suministró SuperSociedades.¹⁸

La observación de los números permite afirmar que se pasó de 53 grupos registrados¹⁹ en 1996 a 2224 en el 2012, los cuales están regulados por diferentes supervisores.²⁰ No obstante, hay que ser cuidadoso en la interpretación de estas cifras. El primer dato que se tiene en 1996 es por un valor de 53. De acuerdo con la ley, esto significa que se registraron 53, pero no significa necesariamente que se haya creado en ese año ese número de grupos, sino que los agentes se van adhiriendo a los preceptos de la ley, para así recoger hechos anteriores a la promulgación de la ley. Las conversaciones con los funcionarios de la SuperSociedades sugieren que un año donde se normalizó el registro y que recoge lo acontecido antes de 1996, es el 2000. Entonces, es este el punto de partida para evaluar el efecto de la apertura en el grado de centralidad. Esta dinámica representó un crecimiento anual del 17 %, que a su vez se comporta de forma diferenciada a los ciclos económicos. Es decir, que las expectativas de concentración del control empresarial-centralidad son más determinantes que temas de coyuntura económica. Esta es una velocidad de crecimiento de centralidad que no se había registrado en toda la vida empresarial de Colombia.

Para 1975 se tenían detectados 50 grupos empresariales, que había sido el resultado de un modelo de desarrollo durante la ISI, que tomó de 1952 a 1991. Este crecimiento del control empresarial en Colombia está muy por encima de las pocas evidencias a nivel de América Latina.

¹⁸ Se tomaron del informe de 2012.

¹⁹ Esta cifra de 1996 es limitada en capturar la realidad, ya que hubo un tiempo de adaptación de las empresas a los requerimientos de la ley. No obstante, en términos de dinámica sí nos describe una realidad significativa.

²⁰ Superintendencia de Sociedades, Superintendencia financiera, Superintendencia Salud, de Servicios Públicos Domiciliarios, de Puertos y Transportes, de Industria y Comercio, de Vigilancia y de Seguridad Privada, de Notariado y Registro, y de Subsidio Familiar.

Además, y para evaluar nuestro objeto concreto de estudio, como es el sector real de la manufactura, se analizará lo que pasó con las empresas bajo competencia de la Superintendencia de Sociedades (tabla 2)²¹.

Tabla 2. Dinámica del grado de integración empresarial como respuesta a la apertura económica y transformación institucional 2000-2011 desde el campo de acción de las Superintendencia de Sociedades.

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grupos	358	349	367	394	410	428	504	571	554	497	526	540
Subordinadas	987	1000	1034	1185	1259	1471	1571	1624	1649	1566	1649	1774

Fuente: elaboración propia. Los números representan empresas en el tema de las subordinadas.

Las causas concretas de la dinámica de centralidad *en detalle* son desconocidas por el momento, pero se puede afirmar, de acuerdo con los números, que se pasó de 358 matrices y situaciones de control en el 2000, a 563 en el 2011, lo que a su vez implica un crecimiento del 5.6 % anual. Cabe destacar que un rasgo particular de esta centralidad es que cada vez comporta un mayor número de empresas bajo una figura jurídica de afiliación a los grupos empresariales, con una velocidad de 7.6 % anual, al pasar de 791 subordinadas a 1774 en el 2011. Esto ha conllevado, como efecto directo, a un *incremento del control* del capital empresarial por

²¹ Hay que observar que no se diferencia entre grupos económicos y grupos empresariales, ya que no se logra la base de datos con la diferencia.

parte de pocas familias,²² reforzando así la particularidad de formación del capitalismo empresarial colombiano en los siglos XIX y XX. Entonces, cabría concluir al analizar las series de forma conjunta que el ritmo de centralidad para los “grupos” vigilados por la Super-Sociedades creció a una velocidad del 5.6 %, en tanto que los “grupos” por fuera de su competencia crecieron a una velocidad del 18.5 %, es decir, una relación de 1 a 3, lo que permite soportar la afirmación anterior acerca de que este proceso de centralidad de la producción mercantil se hizo bajo el amparo del control del mercado financiero, en su forma de la centralidad del capital monetario.

Esquema general del modelo de análisis, donde se presentan los procesos y las relaciones significativas

A continuación se presenta el esquema general del modelo de análisis, desde los apartados que le dan forma al esquema:

Apartado I. La empresa opera en espacios concretos de competencia, donde se libra una batalla violenta a fin de sobrevivir en el tiempo. Donde la condición de equilibrio desde la lógica neoclásica es una forma cada vez más escasa de producción, dado que se impuso el oligopolio a finales de los siglos XIX y XX, a partir y desde las revoluciones tecnológicas. En cuanto a la historia de la industria colombiana, nace en un mercado fragmentado y en un ambiente de relaciones salariales muy escasas y limitadas, que en su conjunto llevaron a tamaños de producción no competitivos. Esta dinámica de la naciente industria colombiana se reforzó por el régimen de acumulación que se impuso desde 1951.²³ Las cifras que se presentaron en el numeral anterior, permiten afirmar que esta regularidad se aceleró a partir de la promulgación de la Constitución del 91, en términos de crear las condiciones concretas de competencia a través de la centralidad. Y lo menos estudiado, es que se modificó la relación de riesgo/rendimiento de la inversión

en el proceso de producción mercantil, en términos de que el productor en condiciones de oligopolio está en capacidad de transferir el riesgo y la incertidumbre a la demanda a través del mark-up.

Apartado II. La hipótesis de partida es que la inversión en tecnología por parte de las empresas depende de las tensiones que se producen al interior de las juntas directivas, en cuanto al desarrollo de su “poder de disposición” entre los accionistas, como entre los accionistas y sus agentes, en cuanto a ¿qué hacer con las utilidades? La respuesta es la capitalización de las utilidades (b) o la repartición de las mismas vía dividendos (div) o descapitalización; o una mezcla entre las dos, al depender de las exigencias mínimas de capitalización contenidas en la normativa de los estados o los estatutos internos. Significa lo anterior, que la decisión que tome la “junta directiva” desencadenará dos procesos de reproducción del capital autónomo bien diferentes: la acumulación extensiva o la acumulación intensiva.

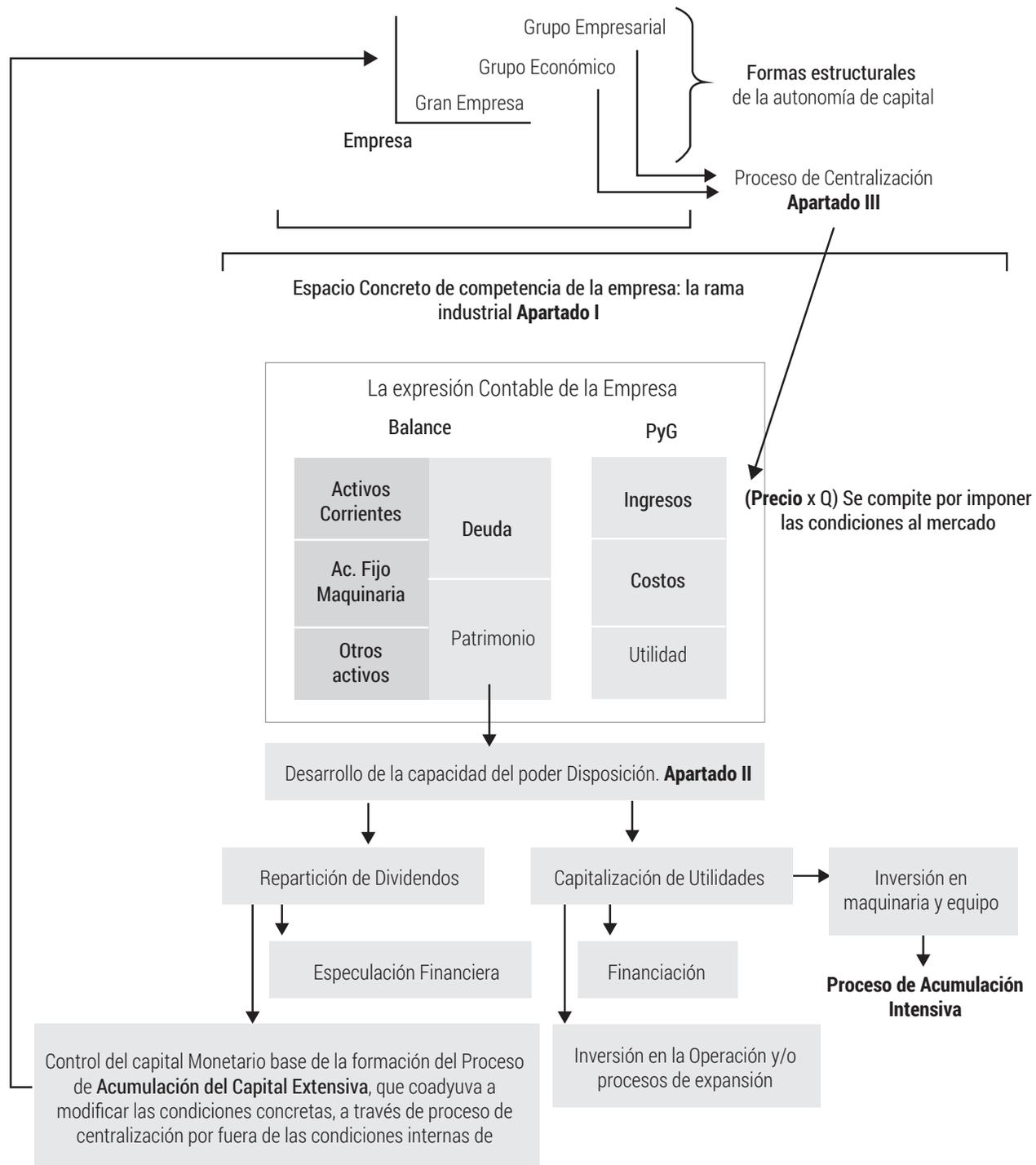
El primer proceso es la repartición de dividendos en una cuantía significativa, que conllevaría a su vez a dinamizar un proceso de acumulación extensiva que ha sido la forma regular como se ha reproducido el capital empresarial en Colombia.

En tanto, el segundo proceso, que no es propio de la dinámica histórica del capital en Colombia, es la acumulación intensiva de capital, el cual conllevaría a modificar la relación de las fuerzas de trabajo y la inversión en capital a través de la inversión en maquinaria y equipo, involucrada en la producción mercantil, y, a su vez, al coeficiente de productividad. Es aquí donde el modelo de análisis le ofrece una respuesta concreta a la pregunta de la investigación en términos del desarrollo de la capacidad de disposición del capital autónomo (figura 1). Pero lo más importante del modelo de análisis propuesto no es la generación de un “dato”, sino la construcción de un significado en cuestión de procesos y relaciones en términos históricos.

22 Un característica del capitalismo colombiano.

23 Remitirse al trabajo de Gabriel Misas en su libro de 2002.

Figura 1. Esquema general en términos gráficos del “modelo de análisis”, para analizar la dinámica de la inversión en tecnología, en desarrollo del poder de disposición



Fuente: elaboración propia

Apartado III. Si el poder de disposición se canaliza por fuera de la empresa, pero más allá de una lógica especulativa —financiarización—, se podrían estar creando las condiciones concretas para romper los límites de un espacio económico de valorización —como es la empresa—, y diseñar un espacio de inversión/valorización más amplio, como podría expresarse en los “grupos económicos” y los “grupos empresariales”, como se ha dado en Colombia, donde el significado “real” de la tecnología adquiere un sentido diverso a los cánones convencionales desde los ojos de los neoclásicos, como es la destrucción creativa desde Schumpeter, y más bien competir con formas violentas de destrucción de empresas -fusiones, tomas de control, etc.-, como ha sido la dinámica de las operaciones empresariales en Colombia a partir de la Constitución de 1991: la centralidad.

Las relaciones funcionales básicas del modelo de análisis para su posible cuantificación

Desde la capacidad de disposición del capital autónomo se precisan varios procesos y articulaciones cuya expresión funcional es la siguiente:

Definición de variables

Las variables son

Variable 1 AF* Activos financieros. Se tomarán las partidas contables del activo corriente que por definición del PUC corresponden a un activo financiero.

Variable 2 FE Financiación externa. Se tomará la partida contable de la parte derecha del balance.

Variable 3 FI Financiación interna.

Variable 4 (b) Reservas del período. Se constituye en la suma de los códigos PUC que corresponden a las reservas voluntarias, estatutarias y legales en el período.

Variable 5 BE Beneficio económico. Se tomará la utilidad neta del período, ya que sobre esta se aplica la política de dividendos de acuerdo al Código de Comercio.

Variable 6 GIR Fondos generados en la operación. Es igual a la utilidad neta del periodo más los gastos que no implicaron desembolso en efectivo (depreciación, amortizaciones y provisiones).

Variable 7 Inv Inversiones en maquinaria y equipo.

Variable 8 Dep Depreciación de las inversiones en maquinaria y equipo, y se obtendrá de acuerdo con la variación de la depreciación acumulada del periodo hoy menos el periodo anterior.

Variable 9 NKW Variación neta de capital de trabajo.

Variable 10 I Inversión fija del período como la suma de la variable 7, más la variable 8.

Variable 11 FCO Flujo de caja operativo.

Variable 12 FCD Flujo de caja de la deuda.

Variable 13 ECF Flujo de caja disponible para el accionista.

Variable 14 Div Dividendos del período de la utilidad del período anterior.

Modelo

Se construye un modelo desde el poder de disposición del capital autónomo:

1. S_j= Sector económico CIUU o rama industrial, donde j=(1,...,j). De acuerdo con las disposiciones internacionales hay 65 sectores económicos.

2. Sub_h= Subsector económico CIUU donde h=(1,...,h). De acuerdo a las disposiciones colombianas hay 425 subsectores económicos.

3. Em= Empresa de análisis como expresión del capital autónomo.

4. TE_v= Tamaño relativo de la empresa, de acuerdo con la disposición del reglamento # 925

5. T= el período de análisis T= (1951,...2013)

6. SubT= subintervalos de análisis de acuerdo con lo dispuesto en el tiempo como variable dependiente en el análisis (tema ya tratado arriba), donde SubT= (1951-1972; 1973-1990; 1991-2006 y 2007-2014).

Análisis a la empresa m en el subsector h del sector j, donde se podría ampliar a una muestra de empresas que cumplan las restricciones concretas de la(s) pregunta(s) de la investigación.

7. Div_t= (BE t-1 * d) donde d representa el coeficiente de repartición de dividendos de la junta de socios en el período t.

8. $bt = (1 - Divt)$ Capitalización de las utilidades.

9. $Inv_t = (Inv^* \cdot t - Inv^* \cdot t-1)$ Inversión realizada en maquinaria y equipo se podría constituir en la base de la formación de la acumulación intensiva.

10. $X = (Inv_t / BE_{t-1})$ Propensión a la acumulación intensiva de capital desde el poder de disposición de la junta de socios.

11. $Y = (Inv_t / FCO)$ Propensión a la acumulación intensiva desde la capacidad de la empresa de generar flujos de la operación.

12. $Z = (Inv_t / EC_{ft})$ Propensión a la acumulación intensiva desde la capacidad de la empresa de generar flujos de la operación.

13. $AF^*t = (AF_t - AF_{t-1})$ Inversión en activos financieros.

14. $H = (AF_t / Inv_t)$ Coeficiente de activos financieros.

15. $D^*t = (D_t - D_{t-1})$ Incremento de los recursos externos en el período t.

16. $M = (Inv_t / D^*t)$ Coeficiente de financiación externa con respecto a la inversión.

En cuanto a las velocidades de crecimiento de las variables críticas del análisis:

17. $gb = (bt - bt-1) / (bt-1)$ Tasa de crecimiento de la capitalización de utilidades.

18. $gDiv = (Div_t - Div_{t-1}) / (Div_{t-1})$ Tasa de crecimiento de la política de remuneración a los accionistas, desde la repartición de dividendos.

19. $gBE = (BE_t - BE_{t-1}) / (BE_{t-1})$ Tasa de crecimiento de los beneficios económicos medidos desde la utilidad contable.

20. $gInv = (Inv^* \cdot t - Inv^* \cdot t-1) / (Inv^* \cdot t-1)$ Tasa de crecimiento de la inversión en tecnología.

En cuanto a la forma de competir desde modos de producción hacia la gran empresa o hacia la centralización desde los grupos económicos o grupos empresariales:

Entonces, el modelo de análisis discrimina si la tendencia de competir es hacia la gran empresa o hacia la centralización.

- Competencia desde la gran empresa

19. $V_t =$ Ventas en el período t de la empresa m.

20. $V_{Subh t} =$ Ventas del subsector h del sector j.

21. $At = (V_t / V_{Subh t})$ Coeficiente de participación de las ventas de la empresa m en relación a las ventas del subsector h en el sector j.

22. $gA = (A_t - A_{t-1}) / (A_{t-1})$ Tasa de crecimiento del coeficiente de participación de las ventas de la empresa m en relación con las ventas del subsector h en el sector j.

23. $NE_t =$ Número de empresas del subsector h del sector j.

24. $NE =$ Tasa de crecimiento del número de empresas del subsector h del sector j.

- Competencia desde la centralización

25. $C_t =$ Número de empresas afiliadas a la matriz o la controlante.

26. $gC_t =$ Tasa de crecimiento de la centralización.

27. $gC_{Subh} =$ Tasa de crecimiento de centralización de las empresas adscritas al subsector h.

Por, ultimo, en cuanto a la naturaleza de las inversiones marginales de la forma de competencia por centralización y la dinámica de la estructura riesgo/rendimiento:

28. $N =$ Naturaleza económica de los bienes producidos de las empresas controladas, donde la variable puede tomar dos valores $N =$ (bienes transables; bienes no transables).

29. $EAF =$ Empresa afiliada a la matriz o controlante.

$REAF =$ rentabilidad de EAF.

30. $gRN =$ Tasa de crecimiento de la rentabilidad de la empresa afiliada o controlada.

31. $DS(REAF) =$ Medida de volatilidad de la rentabilidad.

32. $Cov(REAF) =$ medida de modificación de la relación riesgo/rentabilidad.

Resultados

Los resultados que se podrían obtener del modelo de análisis a la pregunta, ¿cuál ha sido la dinámica de inversión en tecnología- maquinaria y equipo- asociada a un modo específico de acumulación del capital autónomo cuya forma estructural es la empresa, y que se desarrolla en la manufactura, en el período posterior a la Constitución de 1991 en Colombia?, son:

1. La dinámica de la inversión en tecnología, maquinaria y equipo de la empresa m en el subsector j asociado al sector h , en los diferentes subintervalos de tiempo definidos de forma previa.

2. La relación de la dinámica de inversión a los procesos específicos de acumulación, ya sea en acumulación extensiva o acumulación intensiva, como de las empresas que conforman el subsector.

3. La forma como se compete y su dinámica en el período de análisis 1951-2014, en especial, los resultados que provocó la promulgación de la Constitución Política o los efectos de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

4. La respuesta de los empresarios a los retos que demandaba la apertura económica a partir del análisis de la naturaleza económica de los bienes producidos por las inversiones marginales de los grupos económicos y grupos empresariales.

5. La racionalidad de los empresarios en cuanto a invertir en sectores más rentables y menos riesgosos.

Conclusiones

La comunidad académica cuenta con un modelo alterno para el análisis de la inversión y tecnología, inscrito en los preceptos teóricos de la Escuela de Regulación de París, modelo al nivel del capital autónomo cuya expresión estructural son las empresas. El modelo de análisis incorpora, por un lado, las particularidades del proceso de reproducción de capital en Colombia, como es la centralidad de capital en el proceso de la producción mercantil, como forma violenta de competencia, y que se hizo bajo el control del flujo de dinero en el circuito financiero a partir de la “captura” del capital monetario como de los excedentes del flujo de caja de los grupos económicos y empresariales; y por otro lado, esta investigación se distancia de aquellas que se han realizado hasta la fecha en cuanto a que estas trabajan a nivel agregado, desconociendo así los modos particulares de acumula-

ción de capital y cómo esta determina a las estructuras de gestión -la gran empresa y los grupos económicos y grupos empresariales-, y a las formas de competencia.

Financiación

Ninguna.

Conflictos de interés

Ninguno.

Referencias

- Boyer, R. (2011). Poskeynesianos y regulacionistas: ¿Una alternativa a la crisis de la economía estándar?. *Economía: teoría y práctica*, (35), 11-43.
- Echavarría, J. (1990). Cambio técnico, inversión y rentabilidad industrial en Colombia. *Coyuntura Económica*.
- García, J. G. (1998). *Acumulación y comercio exterior desde una perspectiva centro-periferia*. Colombia: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.
- Gómez, A. (2006). Acumulación y sectores productivos en Colombia. *Ensayos de Economía*, 16(29), 9-34.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Hirschman, A. (octubre-diciembre, 1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35(140), 625-658.
- Kalmanovitz, S. (1988). Colombia: la industrialización a medias. *Cuadernos de Economía*, 9(12), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 71-90.
- Kalecki, M. (1971). *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*. Cambridge: University Press.
- Leff, N. (1978). Industrial organization and entrepreneurship in the developing countries: the economic groups. *Economic development and cultural change*, 26(4), 661-675.

- Leff, N. (1979). Entrepreneurship and economic development: the problem revisited. *Journal of Economic Literature*, 17(1), 46-64.
- López Villegas, C. I. (2005). *Una aproximación metodológica a la teoría de la regulación francesa: el caso de Robert Boyer*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Matallana, H. (2010). *Mercantilismo, acumulación de capital y desarrollo económico en la economía monetaria de producción nacional*. Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Mazzucchelli, F. (1978). Estancamiento y demanda efectiva: la acumulación de capital según J. Steindl. *El Trimestre Económico*, 45(180 (4), 933-950.
- Misas, G. (1986). Acumulación de capital. Endeudamiento y política estatal. *Revista Controversia*. 130, 25-50.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía.
- Ocampo, J. A. (2008). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*, 62, 41-61.
- Tenjo, F. (septiembre, 1983). Acumulación y sector financiero en Colombia 1970-1979: una interpretación. *Cuadernos de Economía*, 5, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.
- Valenzuela, F. J. (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?* México D. F.: Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Villamil, J. (2003). Productividad y cambio tecnológico en la industria colombiana. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 151-167. Recuperado de http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/7-productividad.pdf.
- Wood, A. (1975). *A Theory of Profits*. Cambridge: Cambridge University Press.

La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas

Germán Rubio Guerrero
Fernando Adolfo Fierro Celis

Autores

Germán Rubio Guerrero

Administrador de Empresas, magister en Administración, especialista en Gerencia de producción ICESI, especialista en Estadística y doctor en Gestión. Profesor de planta de la Universidad del Tolima, Tolima, Colombia.
Contacto: grubio@ut.edu.co

Fernando Adolfo Fierro Celis

Administrador de Empresas, magister en Administración, especialista en Finanzas, especialista en Gerencia en Servicios de la Salud y doctorando en Gestión. Profesor de planta de la Universidad Surcolombiana, Huila, Colombia.
Contacto: fernando.fierro@usco.edu.co

Palabras clave

Cultura corporativa, ética, ético, ejecutivos, moralidad, relaciones comunitarias, responsabilidad social.

Key words

Community relations, corporate culture, ethical, ethics, executives, morality, social responsibility.

Palavras-chave

Administração; Responsabilidade Social; estrutura organizacional; Economia; Competitividade; Estratégia de mercado

Mots-clés

Culture d'entreprise; déontologiem, relations communautaires; éthique; moralité; responsabilité sociale.

JEL: M14, M1; M00; M54; M10; M15IT

Fecha de Recepción: 25-04-2016

Fecha de Aprobación: 20-06-2016

Cómo citar este artículo

Rubio Guerrero, G., & Fierro Celis, F. (2016). La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 160-174. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/77>

Resumen

Dentro de los mercados existen varios factores que inciden en el crecimiento y desarrollo de los mismos. En esta propuesta se pretende mostrar la relación entre la organización y su incidencia dentro de las políticas de responsabilidad social empresarial.

The CSR: a theory, different perspectives applied

Abstract

Among the markets there are several factors that have part in their growth and development. This paper aims to show the relationship between the organization and its impact in the policies of corporate social responsibilities.

A RSE: uma teoria, diferentes visões aplicadas

Resumo

Dentro dos mercados existem vários fatores que incidem no crescimento e no desenvolvimento dos mesmos. Nesta proposta pretende-se mostrar a relação entre a organização e sua incidência dentro das políticas de responsabilidade social empresarial.

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE): une théorie, différentes visions appliquées

Résumé

À l'intérieur des marchés existent quelques facteurs qui influent sur sa croissance et son développement. Dans cette proposition on essaie de se montrer la relation entre l'organisation et son incidence à l'intérieur des politiques de responsabilité sociale patronale.

Introducción

Cuando se analiza la organización y los estudios administrativos que se realizan en las empresas existen diferentes objetos para su investigación, esto se presenta debido a la innumerable cantidad de variables y factores, tanto internos como externos, que inciden dentro de la administración de las firmas. Para este caso se pretende conocer el alcance de la firma desde el punto de vista de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), factor que desde la visión de los gerentes es la manera de abordar y aplicar los planes estratégicos a los diferentes grupos de interés de la organización.

La forma de implementar las visiones tiene como fundamento el quehacer de la organización con base en la presentación de la realidad (fenomenología) de las diferentes empresas encuestadas con objetos sociales heterogéneos, comprendiendo mejor la presentación tanto del bien común como del individuo y cómo es presentada por la visión de la firma. Estos escenarios de convergencia de la responsabilidad social, con contrarias o complementarias aplicaciones, se presentan acorde con los cambios económicos que deben obedecer las organizaciones para la supervivencia, a fin de dar cumplimiento a la responsabilidad social de manera activa (voluntaria) o de manera pasiva (normativa).

La forma de aplicar la responsabilidad abarca múltiples enfoques que obedecen a lineamientos o políticas que emanan de la planeación estratégica de la organización. Esta aplicación responsable permite que las empresas interactúen con los *stakeholders* que pertenecen a la organización, permitiendo extender las relaciones con la comunidad. Sin embargo, el hecho de aplicar la responsabilidad no significa que esta sea la manera más adecuada de conocer hasta dónde realmente están comprometidas las empresas con su comunidad.

El presente documento muestra el enfoque utilizado por diferentes empresas en la manera de aplicar la responsabilidad social empresarial y está constituido por dos partes importantes: la primera, explicativa, hace referencia al marco teórico en donde se muestra la relación del alcance de la empresa, la fenomenología de las empresas, los cambios económicos y los enfoques de la RSE. La segunda parte, pretende mostrar la relación entre la organización y su incidencia dentro de las políticas de responsabilidad social empresarial, es decir, si existen diferencias entre la forma en que las organizaciones objeto del estudio abordan el constructo de RSE, y cuál es la importancia que le están concediendo a un tema tan trascendental en el desarrollo económico, social y empresarial.

Justificación

Cuando se realiza el proceso de planeación de la organización es importante conocer cuáles son los factores, tanto internos como externos, que pueden inferir en la administración de las empresas. Uno de los tantos factores que ha surgido con las nuevas literaturas y cambios económicos es la responsabilidad social empresarial que deben tener las firmas con la comunidad que afecta directamente.

Sin embargo, no todos los directores ejecutivos poseen el mismo interés en hacerse partícipes de estos nuevos enfoques. Además, al pasar de la teoría a la práctica esta metodología dificulta aún más el buen proceder del área administrativa, que puede escoger cualquier visión hacia una aplicación razonable de la responsabilidad.

El interés de este trabajo es conocer cuáles son las formas o maneras con que se pone en práctica la responsabilidad social empresarial de una empresa con diferentes objetos sociales. De esta manera se podrá conocer la forma de interactuar de las empresas con la comunidad.

Para resumir, es importante conocer cuáles son los enfoques de la responsabilidad social empresarial y cómo estos son puestos en práctica en las empresas con diferentes objetos sociales. Así se podrá identificar las mejores vías para la aplicación de la responsabilidad social empresarial.

Objetivo general

Conocer los diferentes enfoques de aplicación de la responsabilidad social empresarial de las organizaciones.

Objetivos específicos

Identificar los procesos de las empresas en la aplicación de la responsabilidad social empresarial.

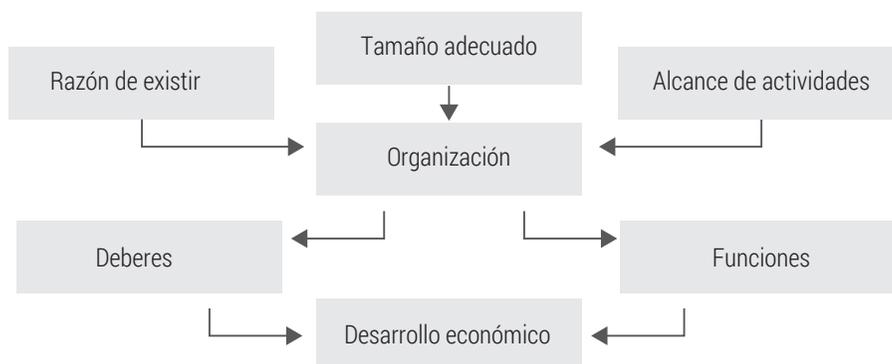
Conocer la manera de aplicar la responsabilidad social empresarial de las empresas industriales, de servicios y de educación de la ciudad de Ibagué.

Marco teórico

La organización como factor económico

En el proceso de construcción de sociedad están presente las firmas (Bauman, 2002), vistas como un producto y

Figura 1. Creación de la organización



Fuente: elaboración propia.

resultado de transacciones entre diferentes partes (Jensen, y Meckling, 1976). A su vez, la firma como está planteada debe resolver interrogantes como ¿por qué existe?, ¿tamaño ideal? y ¿alcance de sus acciones? (Coase, 1937).

La primera parte, ¿por qué existe? Se identifica como necesaria para el desarrollo de toda sociedad con la aglomeración de personas que desarrollen diferentes productos para el mejoramiento de la calidad de vida, teniendo como base el proceso productivo (Friedman, 2005). Con respecto al tamaño de la organización, la teoría de Penrose (1958) aporta gran cantidad de variables que solo dependen de la actividad estratégica (Porter, 1991a) de responder al mercado y la supervivencia de la empresa (Rubin, 1973). La tercera parte, el alcance, pretende conocer lo que realmente la firma es capaz de hacer. Este factor se concentra a nivel externo en el contexto de comunidad, como a nivel interno en el proceso productivo, es decir, cómo incide el desarrollo del objeto social con la responsabilidad de la institución en la comunidad, en conjunto con establecer los límites del alcance y lo que debe fomentar la responsabilidad social empresarial para el aprendizaje (Bontis, Crossan, y Hlland, 2002), o sencillamente se obliga a cumplir la normatividad vigente.

Cuando comenzó el proceso de industrialización, las empresas fueron creadas y analizadas desde diferentes ángulos que se establecen a medida que el contexto cambia. En principio solo se creía en la importancia de las empresas (Rumelt, 1984). Más tarde se establece la relación de las actividades en los procesos de la organización (Ader, 1993), lo que implica transformar vínculos para las variables tanto internas como externas (Tece, Pisano, y Shuen, 1997).

La fusión de variables implica el desarrollo de diferentes tareas con una amplia red de situaciones que permiten la creación de un modelo propio para cada organización; cada modelo funciona con un nivel de complejidad y profundidad (Porter, 1991b) que solo trabaja en mecanismos aislados propios o ajenos a la organización, lo que significa que el esquema propuesto depende de las propias asunciones de los gerentes (Castanias, y Helfat, 1991), que se moldean en paralelo con la simulación que cambia de manera continua de acuerdo con las necesidades del cliente, el entorno y la organización con sus beneficios.

Sin embargo, la sociedad de mercado moderna engendró algo único: la corporación, una novedosa creación humana movida por la búsqueda de la ganancia que, con sus pocos años de vida, ha logrado dominar el planeta entero (Patel, 2012). Esta nueva corporación ha creado la intromisión de los mercados y del pensamiento orientado a los mercados, en aspectos de la vida tradicionalmente regidos por normas no mercantiles, es uno de los hechos más significativos de nuestro tiempo (Sandel, 2013).

Esta intromisión ha llegado a cambiar la conducta empresarial (Steer, 1981) y crear organizaciones psicópatas a tal punto que se ha comparado el comportamiento psiquiátrico con el de las corporaciones, las cuales se comportan de este mismo modo, rompen la ley siempre que sea posible, disimulan y ocultan sus acciones, sacrifican el bienestar a largo plazo por la ganancia inmediata, son agresivas y contenciosas, hacen caso omiso de las normas de salud y de seguridad, y huyen de pagar a sus proveedores y empleados sin sentir un gramo de culpa (Bakan, 2006).

El bienestar de las empresas solo se obtiene a través de los mercados que se derivan de los objetivos propuestos

por la administración (personas disfrazadas de empresas); deciden cuál es el producto que produce, a qué precios, entre otros factores. Esto permite que las empresas solo piensen en el cumplimiento de los objetivos organizacionales y no realmente en el bienestar del largo plazo tanto de la comunidad como de la firma en sí misma, convirtiendo las acciones empresariales en factores productivos que se pueden comercializar sin restricción en el mercado y solo pensando en la inmediatez económica.

A raíz de este proceso se han creado nuevas formas de pensar con respecto al mercantilismo (Pey, 2010), generando nuevos enfoques económicos de comportamiento como el planteado por Becker (1978), el cual se basa en tres ideas: la primera consiste en que todo el mundo y todos los seres buscan la maximización, se puede entender a la gente pero también a los gobiernos y a las corporaciones, como un Hombre Económico; entendido el Hombre Económico como un ser que intenta extraer el mayor provecho de lo que tiene para obtener lo que desea (Mill, 1997). La segunda considera que las acciones del Hombre Económico tienen lugar en algún tipo de mercado o en la creación de un nuevo mercado (Chan y Mauborgne, 2005). La tercera y última premisa, señala que las preferencias del Hombre Económico son constantes en todas las sociedades y circunstancias, dependiendo del desarrollo de las mismas (Acemoglu, y Robinson, 2012).

Con base en este modelo, y teniendo en cuenta la distorsión sistemática de lo que en realidad valen las cosas, las corporaciones son el verdadero Hombre Económico que intentan acrecentar sus ganancias de todas las formas posibles, ya sean legales o ilegales (Stiglitz, 2010), de una forma bastante racional (Simon, 1957) y sin mala intención profunda. Con el fin de cumplir sus objetivos de reducir los costos, las corporaciones tratan de ingeniárselas para no pagar los costos sociales y medioambientales (Patel, 2012).

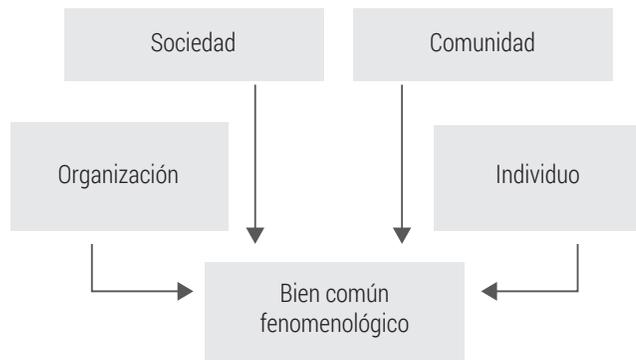
Las consecuencias benéficas sin intención son el reflejo de las transacciones económicas, las cuales no poseen sentimiento alguno de los posibles resultados, solamente se interesan por el valor de mercado mas no realmente por el valor del bien, lo que permite a la empresa actuar bajo condiciones no represivas porque los propios individuos justifican el actuar de la firma, con base en sus propios intereses. Es decir, si yo como individuo dentro de una sociedad necesito la comercialización de un bien que éticamente no es comercializable, de manera justificada permito el actuar sin intención de la firma y justifico la comercialización de este producto.

Esta parte de la organización como factor económico se presenta debido a que si una corporación no se rige por la ley fundamental de la selva, se va a la quiebra, lo que significa que una corporación no puede sino vivir de las externalidades (Patel, 2012). Que al fin y al cabo exista o no la empresa, siempre existirán daños colaterales (Bauman, 2012).

La organización, el individuo y el bien común

Para analizar la responsabilidad social empresarial en una sociedad y el ser humano dentro de la organización (Lucia, y Lepsinger, 1999) es importante conocer la fenomenología de la relación entre la empresa y los grupos de interés.

Figura 2. Fenomenología de la responsabilidad social empresarial



Fuente: elaboración propia.

El proceso fenomenológico esbozado “Desde un enfoque filosófico, expresado en el pensamiento de Husserl, explicitar la correlación entre el hombre, su realidad y el mundo de las cosas, es decir, la estructura de la experiencia humana, es lo que se ha llamado fenomenología” (Herrera, 1998, p. 50). Este proceso crea nuevas realidades empresariales que se pueden modificar de acuerdo con los objetivos trazados por la sociedad, que en este caso son las empresas con sus propios intereses.

Al tener concretos sus planes estratégicos (Amaya, 2005), crean representaciones graficas de cómo funciona la sociedad y cómo debe ser estructurada la responsabilidad del individuo con la comunidad, lo cual conlleva a deseos no homogéneos que crean comportamientos como conjuntos de reproducciones que tienen lugar en las actividades del diario vivir de los hombres colectivizados, que aposentán su existencia espiritual permanente en la unidad de la conciencia de la comunidad, y que siguen conservando su tradición (Hoyos, y Vargas, 1996). De esta manera se hace más fácil la

comprensión de la interacción de la sociedad con las empresas, justificando el actuar o forma de manejar el sistema de producción al crear contextos culturales enfocados hacia intereses netamente empresariales.

Lo anterior, lleva a determinar el conjunto de acciones que emanan de la correlación entre la comunidad (*stakeholders*),¹ y la economía (organización), creando nuevos parámetros (externalidades) en las diferentes sociedades. Esto indica que cada organización, de acuerdo con la forma de obtener sus propios beneficios,² crea diferentes culturas (RSE) que le enseñan la mejor forma de hacer explícitos sus deseos para abordar diferentes sociedades con un solo objetivo. Porque sencillamente su colectivo de individuos está familiarizado con situaciones de un bien común con la gran mayoría de personas de una sociedad en específico, y al tratar de imitarla, se permite esbozar políticas de responsabilidad social empresarial de acuerdo con sus necesidades y no realmente con las de los grupos de interés.

Al analizar el fenómeno de la creación de una cultura socialmente responsable dentro de una realidad (Schutz, 2003), se tiene como factor transversal al individuo y su grupo, el cual crea cultura e identidad, y «la cultura constituye una variable importante» de resiliencia aceptada (Orrego, 2009) tanto para el desarrollo de la sociedad como del individuo. Esta respuesta de identificación hacia y desde el grupo, «construye comunidades de voluntades de personas determinadas que están de acuerdo, incluso inmediatamente, como sujetos de evolución propia» (Husserl, 1987, p. 183), para que de esta manera influyan en las políticas de responsabilidad de la organización y esto se refleje en un colectivo a fin de hacer más fácil el poder permear al sujeto y su entorno en todas sus expresiones.

Al moldear un punto en común de cada individuo en una sociedad frágil,³ se pueden unificar formas de pensar que reflejan las creencias de una sociedad. En palabras de Herrera

1 Se entiende como *stakeholders* "cualquier grupo o individuo que puede afectar o es afectado por el logro de los objetivos de la organización". Definición tomada del libro de Friedman y Miles, *Stakeholders teoría y práctica*.

2 Caso de las empresas que eluden regulación nacional mediante el traslado de sus operaciones a estados donde los gobiernos son flexibles en su normatividad, permitiendo cierto grado de contaminación camuflada en niveles de responsabilidad social empresarial.

3 Un buen ejemplo es el documental *Zeitgeist*, que se divide en tres partes, la primera se orienta hacia la religión, la segunda se enmarca en el poder y la tercera en lo frágil de la sociedad, donde grupos de gobierno envían mensajes de guerra para obtener el control, sacrificando libertad a cambio de seguridad.

El ser humano es un ser cultural, que experimenta el mundo social en término de motivaciones (McClelland, 1968); de acuerdo con esto, desempeña ciertos comportamientos (Boyatzis, 1982), se ajusta a valores, y especialmente se dispone creativamente para emprender como un acto de sentido (Garzón, 2005); a su vez, se siente determinado por las valoraciones positivas o negativas e influenciado por sus coterráneos. (1998, p. 50).

Elementos que utilizan las corporaciones para desarrollar políticas camufladas como responsables, que realmente no cumplen con el objetivo o la necesidad de la comunidad o su sistema (Bertalanffy, 1984).

El proceso conlleva a la organización con los *stakeholders* para obtener un bien común. Para Bryson y Crosby (2005) el bien común es un régimen actual o potencial de mutuo beneficio, producido a través del cuidadoso análisis de los *stakeholders*. Argandoña (1998) plantea que los *stakeholders* tienen el deber principal de contribuir a la realización del fin de la empresa, es decir, aportar a su bien común, para la prestación o cumplimiento entre la organización y los individuos afectados, en donde la organización asume una responsabilidad frente a la sociedad (Rivera, y Malaver, 2011), y evoluciona la responsabilidad social filantrópica hacia nuevos tipos de relación e interacción para alianzas entre diferentes sectores de la sociedad.

Las relaciones presentadas crean realidades dinámicas que evolucionan de acuerdo a como se presenta (fenomenología), como lo interpreta Jaramillo (2007) citando al profesor Austin (*Dinero*, 2000), en cuanto a que la primera dinámica son los cambios de la sociedad con los valores sociales, la segunda dinámica son los cambios en la relación organización-sociedad con la concentración del poder en pocas organizaciones, la tercera y última dinámica se genera con los cambios internos en la organización con la propiedad interna de las organizaciones con su respectivo autoarbitraje. Las dinámicas soportan de manera académica y productiva el proceso fenomenológico de la empresa, sociedad e individuo.

Se produce así la creación de realidad entre el individuo y la organización para obtener la responsabilidad social empresarial, debido a que cada grupo de personas o sociedades se forma en un contexto social dinámico que actúa de acuerdo con las variaciones del tiempo y de los recursos (Grant, 1991) que se derivan de la sociedad (Chomsky, y Ramonet, 2010). Esto conlleva al cambio de mentalidad o formación de la personalidad del individuo dentro de su propia realidad o libertad (Sen, 2000).

Cambios económicos, nuevas responsabilidades

Los procesos administrativos realizados a través del tiempo, siempre han estado en paralelo con las transformaciones de acuerdo con el ciclo económico al tratar de reducir la incertidumbre de la competencia entre las firmas, lo que implica nuevas evoluciones de los procesos de producción (Caves, 1980) y su desarrollo con el medio ambiente (tabla 1).

Tabla 1. Tendencias administrativas

Ciclo administrativo	Unidad de análisis	Conceptos claves
Neoclásica	Producción física de bienes y servicios	Conjunto múltiple de <i>inputs</i> trabajando juntos
Chamberlin	Industria/firma	Competencia monopolística entre firmas heterogéneas
Schumpeter	Industria/economía	El motor es la destrucción creativa
Chicago	Firmas como producción y distribución de la eficiencia	Maximizar para superar cierta clase de impedimentos de costos
Transacción costo	Capitales específicos	La firma y el mercado cambian por la coordinación de los productos
Estrategia/estructura	La estrategia sigue la estructura	Estrategia-estructura-desempeño
Organización industrial	Industria/eficiencia	Estructura-conducta-desempeño

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de Barney (1986) y Conner (1991).

Para orientar los cambios económicos y administrativos con el desarrollo de la responsabilidad social empresarial, la Escuela de Economía Social (2012) realiza un estudio de la responsabilidad social en Andalucía (España) demostrando el siguiente orden cronológico: la primera fase hace referencia a los debates sobre los fines de la empresa; en este caso se tiene el ciclo neoclásico y chamberlainiano con los estudios organizacionales.

La segunda fase comprende la etapa práctica, en donde las empresas comienzan a tomar conciencia de la importancia de la responsabilidad definiendo el desarrollo de los códigos éticos. Los ciclos corresponden al de Schumpeter y Chicago con el mejoramiento de los procesos de producción. La tercera fase establece el desarrollo sectorial y la empresa ciudad, que enfatiza en la responsabilidad con el medio ambiente y la colaboración con la comunidad. Los ciclos corresponden a transacción costo y estrategia-estructura, aportando los primeros pasos para el desarrollo igualitario de la comunidad empresa.

La última fase evidencia la RSE como motor de transformación social colocando la responsabilidad como parte estratégica y de gestión de la organización, además de integrar el indicador de *Dow Jones Sustainability* (DJSI) como factor de medida en las organizaciones. El ciclo corresponde a la organización industrial y tiene como factor de distinción que la comunidad hace parte integral de la visión de las empresas.

El mejor bosquejo de los cambios económicos lo presenta Garcés (2012), quien plantea que el proceso económico se muestra en el conjunto de (suprimí "las") creencias de los individuos de una sociedad, que reflejan o dan a entender un determinado sistema de valores y que poseen soporte ideológico. Con esta premisa es claro que los modelos antes mencionados sirven para entender porciones del conocimiento o grupos de individuos estandarizados. Lo interesante es conocer las limitaciones y alcances con base en el punto teórico o constructo del cual hacer parte. Bajo estos sistemas se hace más fácil la carga implícita de juicios de valor para la administración de la responsabilidad social empresarial.

Responsabilidad social empresarial

Para la definición de responsabilidad social empresarial apelamos a Garcés con su trabajo de *marketing* y responsabilidad social, en donde realiza una compilación de diferentes definiciones de lo que es la responsabilidad social, encontrando

Es la capacidad de una empresa de escuchar, atender, comprender y satisfacer las expectativas legítimas de los diferentes actores que contribuyen a su desarrollo. Valdemar de Oliveira Neto, Director del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social del Brasil.

RSC es esencialmente un concepto por el que las compañías deciden voluntariamente contribuir a una mejor sociedad y a un ambiente más limpio... Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá

de su cumplimiento, invirtiendo «más» en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores. Libro Verde de la Comisión de la Unión Europea.

No existe una definición única de lo que significa la RSC, pues generalmente ésta depende de la cultura, religión o tradición de cada sociedad. No existe una talla única, por lo que se debe diseñar una para cada caso y necesidad. Bjorn Stigson, WBCSD.

Entendemos por Responsabilidad Social Empresarial (RSE) una filosofía corporativa adoptada por la alta dirección de la empresa para actuar en beneficio de sus propios trabajadores, sus familias y el entorno social en sus zonas de influencia. En otras palabras, es una perspectiva que no se limita a satisfacer al consumidor, sino que se preocupa por el bienestar de la comunidad con la que se involucra. Baltazar Caravedo, Centro Empresarial de Inversión Social (Cedis), Panamá.

La empresa del futuro no podrá limitarse a ser una mera explotación económica en el sentido tradicional del concepto. Adquirirá un mayor protagonismo en la sociedad en tanto que sea socialmente responsable, lo cual incorpora aspectos como que sus productos y servicios sean aceptados por los ciudadanos, cumpla estrictamente la normativa vigente, sus directivos tengan un comportamiento ético intachable, conceda una importancia adecuada a la relación con sus empleados, sea respetuosa con el medio ambiente o apoye a las personas más desfavorecidas de las comunidades en las que opera. Fundación Empresa y Sociedad, España.

Aunque no existe una definición única de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), esta generalmente se refiere a una visión de los negocios que incorpora el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente. La RSE es vista como un amplio set de políticas, prácticas y programas integrados en la operación empresarial, que soportan el proceso de toma de decisiones y son premiados por la administración". Forum Empresa-Foro de la Empresa y la Responsabilidad Social en las Américas.

La Responsabilidad Social Corporativa gira en torno a conductas esenciales de las empresas por su impacto total en las sociedades en las cuales operan. No constituye una opción adicional ni un acto de filantropía. Una empresa socialmente responsable es aquella que lleva adelante un negocio rentable, teniendo en cuenta todos los efectos ambientales, sociales y económicos

—positivos y negativos— que genera en la sociedad. Fundación Pro-humana, Chile.

La RSE no es filantropía, no son acciones sociales independientes y no son obligaciones ni imposiciones a las empresas. Más bien, es una estrategia o una forma de actuar de la empresa en su interrelación con todos los actores que la rodean y que se convierte en una ventaja competitiva. Centro para la acción de la Responsabilidad Social Empresarial, Guatemala.

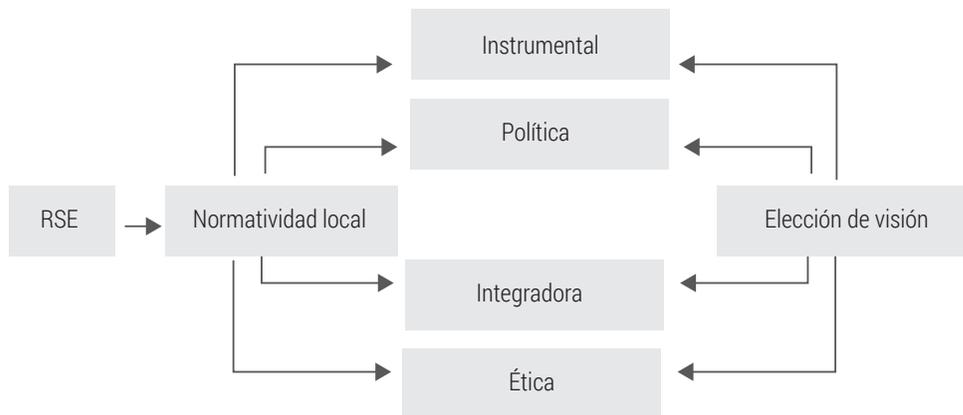
RSE es la toma de decisiones de la empresa relacionada con los valores éticos, cumplimiento de requerimientos legales y respeto hacia la gente, las comunidades y el medio ambiente. Es un conjunto integral de políticas, prácticas y programas que se reflejan a lo largo de las operaciones empresariales y de los procesos de toma de decisión, el cual es apoyado e incentivado por los mandos altos de la empresa. Fundación Empresarial para la Acción Social (Fundemas), El Salvador.

La Responsabilidad Social Empresarial es cumplir integralmente con la finalidad de la empresa en sus dimensiones económica, social y ambiental, en sus contextos interno y externo. Esta responsabilidad lleva, por tanto, a la actuación consiente y comprometida de mejora continua, medida y consistente, que permite a la empresa ser más competitiva no a costa de, sino respetando y promoviendo el desarrollo pleno de las personas, de las comunidades en que opera y del entorno, atendiendo las expectativas de todos sus participantes: inversionistas, colaboradores, directivos, proveedores, clientes, gobierno, organizaciones sociales y comunidad. Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), México. (Garcés, 2007).

Continuando con el análisis del autor, se presenta la misma inquietud propuesta por él, ¿cómo lograr y asegurar que la RSE sea real y adecuada?, situación que se pretende desarrollar en el presente artículo.

De esta forma las empresas son socialmente responsables cuando las actividades que realizan se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus miembros, de la sociedad y de quienes se benefician de su actividad comercial, así como también al cuidado y preservación del entorno.

Figura 3. Responsabilidad social empresarial



Fuente: elaboración propia.

Para comprender el proceso de responsabilidad social, una buena gestión empresarial debe tener en cuenta los siguientes escenarios normativos: hace referencia al conjunto de leyes y normas generales; operacional, se refiere a los factores que permiten que las empresas produzcan; económico, se relaciona con los recursos para la creación de valor; social, hace referencia a los aspectos que vinculan el quehacer de la organización, y el ambiental, comprende los aspectos para la identificación del impacto ambiental.

Con base en estos aspectos el trabajo de Rivera y Malaver (2011) presenta la siguiente clasificación en cuatro enfoques: teorías instrumentales, teorías políticas, teorías integradoras y teorías éticas.

Para el análisis de los enfoques, el trabajo de Alvarado (2007) presenta un mapa de investigación⁴ de los trabajos realizados en responsabilidad social hasta el momento, lo que permite utilizar la definición de los enfoques propuestos por el autor.

Teoría instrumental: agrupa las contribuciones que conciben a la RSE como “una herramienta estratégica para alcanzar los objetivos económicos y, en última instancia la creación de riqueza” (Alvarado, 2007, p.7). Se divide en tres subcategorías: a) Maximización del valor de los accionistas; b) Estrategias para lograr ventajas competitivas y c) *Marketing* relacionado a alguna causa. Este enfoque mantiene el cumplimiento de los objetivos económicos a través de actividades sociales. Las investi-

⁴ Para mayor profundidad de los estudios realizados en responsabilidad social, el trabajo muestra una gran cantidad de investigaciones realizadas en el área, además los presenta divididos en las diferentes categorías con su soporte o teoría económica.

gaciones revisadas se orientan a la categoría de *marketing* con causa, mientras que las consideradas en las subcategorías se inclinan por el valor de los accionistas.

Teoría política: se define como “las interacciones y conexiones entre las empresas y la sociedad y en el poder y la posición de las empresas y su inherente responsabilidad” (Alvarado, 2007, p.10). Se divide en tres subcategorías: a) Constitucionalismo político; b) Teoría integradora del contrato social y c) Ciudadanía corporativa. La mayoría de investigaciones revisadas se agrupa en la subcategoría ciudadanía corporativa, lo que sugiere desatención en subcategorías importantes como la teoría del servidor.

Teoría integradora: son aquellas que “buscan cómo integrar en las empresas las demanda sociales, argumentado que los negocios dependen de la sociedad para su existencia” (Alvarado, 2007, p.10). Se dividen en cuatro subcategorías: a) Aspectos administrativos o de gestión; b) Principio de responsabilidad pública; c) Gestión de grupos de interés (*stakeholders*) y d) Desempeño social corporativo. En las investigaciones revisadas se observa concentración de investigadores de *marketing*. De las investigaciones revisadas se sugiere desatención en la teoría integradora de la RSE.

Teoría ética: se enfatiza en “los requerimientos éticos que cementan las relaciones entre las empresa y la sociedad” (Alvarado, 2007, p.13). Se divide en cuatro clases a) Teoría normativa de los grupos de interés (*stakeholders*); b) Derechos humanos; c) Desarrollo sostenible y d) Enfoque del bien común. De las investigaciones revisadas se observa concentración de investigaciones de *marketing* en la subcategoría desarrollo sostenible. Para una mayor comprensión de los enfoques se presenta la tabla 2.

Tabla 2. Enfoque de la responsabilidad social

Enfoque	Concepto	Aproximaciones
Instrumental	Consideran a la empresa como un instrumento para la creación de riquezas y sus actividades sociales como un medio para alcanzar resultados económicos.	Maximizar valor de los accionistas. Estrategias para lograr ventajas competitivas.
Política	Haciendo referencia al poder excesivo de la empresa en la sociedad y a un ejercicio responsable de dicho poder en el escenario político.	Contrato social integrador. Ciudadanía corporativa.
Integradora	la empresa se centra en la identificación, canalización, capacitación y respuesta ante las demandas sociales de los stakeholders.	Responsabilidad pública. Acción social corporativa.
Ética	El cuarto enfoque se concentra en las teorías que estudian la responsabilidad ética de las empresas.	Desarrollo sostenible para el desarrollo humano.

Fuente: Rivera, y Malaver, 2011.

Para comprender la inclinación de las políticas de responsabilidad social hacia diferentes sectores, el trabajo de Ackerman y Eden (2011) muestra el esquema de las partes interesadas en la RSE.

El cuadrante de los sujetos orienta las políticas para alentar coaliciones con el fin de aumentar la potencia de los sujetos para convertirlo en jugadores, o simplemente los neutraliza de acuerdo a sus necesidades. El cuadrante de los jugadores son las partes interesadas importantes para la administración que merecen especial atención sostenida por parte de los directores. El cuadrante de la multitud puede ser visto como potencial real de las partes interesadas con opción de planeación, pero debido a su dispersión es poco probable que sea digno de gestión con base en el tiempo y esfuerzo de dedicación. El cuadrante de organismo de contexto, debido a su papel, puede influenciar en el futuro, lo importante es que la organización los involucre como jugadores con sus propios intereses.

Con base en la figura 4 se puede determinar que según los intereses, poderes y objetivos de las instituciones analizadas, asimismo, es la estructura estratégica de las políticas utilizadas para el cumplimiento de la responsabilidad social empresarial.

Figura 4. Esquema de los *stakeholders* poder-interés



Fuente: Ackerman, y Eden, 2011.

Metodología

El estudio se realizará siguiendo el proceso científico que comprende a las etapas de recolección, interpretación y análisis de la información encontrada dentro del marco de los objetivos e inferencias planteadas, y empleando para ello los métodos estadísticos correspondientes. La investigación pretende mostrar la relación entre la organización y su incidencia dentro de las políticas de responsabilidad social empresarial, es decir, si existen diferencias entre la forma en que las organizaciones objeto del estudio abordan el constructo de RSE y cuál es la importancia que le están concediendo a un tema tan trascendental en el desarrollo económico, social y empresarial.

Tipo de investigación

La investigación comprendió los enfoques descriptivo y hermenéutico. Es *descriptiva* como quiera que “se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio” (Salkind citado por Bernal, 2000, p. 111). Asimismo, Cerda (citado por Bernal) la define

como el acto de representar, reproducir, o figurar personas, animales o cosas; insistiendo de la misma forma que se deben describir aquellos aspectos más característicos, distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas, o sea, aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás (2000, p. 111).

En cuanto a lo *interpretativo*, aplica en lo relacionado con la comprensión y significado de las diferentes variables objeto de análisis dentro del contexto del estudio y *correlacional*.

Para responder al problema de investigación y a su propósito, se formulan las siguientes inferencias:

I1: la RSE es de importancia estratégica para las organizaciones estudiadas.

I2: estas organizaciones tienen políticas claras frente a la RSE.

I3: las organizaciones objeto del estudio realizan acciones consideradas de RSE.

I4: existen diferencias entre las actividades de RSE que adelanta cada una de las tres organizaciones objeto del estudio.

I5: existen diferencias entre las acciones que realizan las instituciones financieras y las empresas industriales con respecto a la Universidad del Tolima.

El sistema de inferencias anterior será contrastado a través del análisis descriptivo.

Población y muestra

Para efectos del estudio se analizaron tres poblaciones, la primera de ellas fueron las 12 instituciones financieras de la ciudad de Ibagué, en cuyo caso se realizó un censo. La segunda fueron las 37 empresas medianas y grandes del sector industrial de Ibagué reportadas por la Cámara de Comercio, y cuya muestra se determinó por muestreo aleatorio simple siendo constituida por 29 unidades de análisis. La tercera población la constituyeron los estudiantes, profesores y funcionarios administrativos de la Universidad del Tolima. En el caso de los estudiantes la muestra se calculó mediante el muestreo aleatorio simple estratificado por programas académicos, y fue de 365 alumnos con un nivel de confiabilidad del 95 % y un error del 5 %. Para los docentes y empleados se elaboró un muestreo no probabilístico por conveniencia y juicio, y el tamaño de las muestras fue de 100 y 105 unidades de análisis respectivamente. Como técnicas de recolección de información se utilizó un cuestionario estructurado de objetivo claro, propuesto por Roser (2005) en la guía de la Responsabilidad Social Corporativa para las Pymes Españolas, y una entrevista a los miembros del Consejo Superior de la Universidad del Tolima.

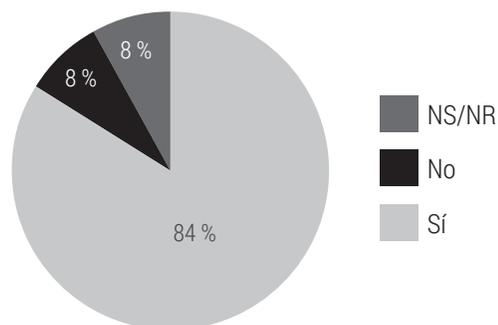
Resultados y discusión

Las estrategias de RSE

El 84 % de las instituciones financieras manifestó que sus organizaciones contaban con estrategias para implementar y desarrollar los principios de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE); 8 % de ellas expresó no hacerlo

y 8 % dijo no saber (figura 5). A su vez, de las 29 empresas del sector industrial estudiadas, solo el 44.8 % dijo poseer un diseño estratégico para implementar y desarrollar los principios de la RSE y 55.2 % expresó no tenerlo (tabla 3). En el caso de la Universidad del Tolima, los miembros del Consejo Superior, a propósito del diseño estratégico de la RSE en la institución, enfatizaron que como tal no existían estrategias claras sobre este aspecto.

Figura 5. Estrategias para implementar y desarrollar los principios de RSE en las instituciones financieras



Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

Tabla 3. Estrategias y políticas de RSE en empresas industriales

Descripción	Sí	%	No	%	NS/NR	%
Factor						
Estrategias RSE	13	44.8	16	55.2	0	0
Políticas RSE	12	41.4	17	58.6	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

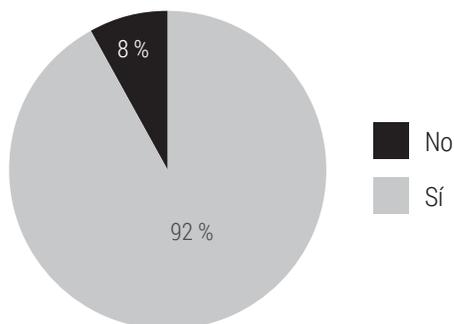
Los hallazgos anteriores permiten contrastar la inferencia I1: *la RSE es de importancia estratégica para las organizaciones estudiadas*. En este sentido, puede afirmarse que esta inferencia se cumple parcialmente, porque mientras el sector financiero le concede mucha importancia, el industrial le da una trascendencia mediana, y en la Universidad del Tolima es muy incipiente este factor según lo resaltan sus directivos (figura 5, tabla 3). En términos generales se destaca que un considerable número de los ejecutivos de las instituciones financieras son conscientes de la importancia de la RSE al interior de sus organizaciones, y, en consecuencia, dijeron que realizan acciones relacionadas con

este aspecto, caso contrario al evidenciado con los otros dos sectores de actividad.

Las políticas de RSE

En la figura 6, se observa que 92 % de los representantes del sector financiero dijo que en sus organizaciones existen políticas sobre la RSE y 8 % de ellos expresó no saber al respecto. En cuanto a las empresas industriales se encontró que 41.4 % de ellas argumentó tener políticas en este sentido, mientras el 58.6 % dijo no contar con ellas (tabla 3). Con respecto a la Universidad del Tolima, los integrantes del Consejo Superior Universitario manifestaron que no hay una política establecida en la que se plantee que esta organización debe formar ciudadanos con responsabilidad ambiental.

Figura 6. Políticas de RSE en las instituciones financieras



Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

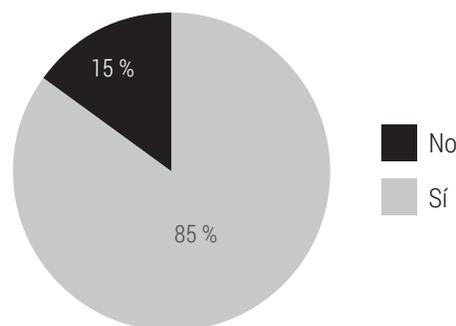
De estos resultados se infiere que la inferencia I2: *estas organizaciones tienen políticas claras frente a la RSE* también se cumple parcialmente, observándose un comportamiento muy similar con relación a la estrategia de RSE; es decir, el sector financiero le da una considerable importancia a las políticas de RSE, mientras que la industria les confiere una importancia media y la universidad no las contempla entre su proceso de planeación (figura 6, tabla 3).

Sensibilización medioambiental

El 85 % de las entidades del sector financiero expresó que realizaba programas de sensibilización medioambiental con sus clientes a través de sus productos y servicios, y 15 % dijo no hacerlo (figura 7). Para las organizaciones industriales, según la tabla 4, los procesos de sensibilización ambiental materializados en términos de los diferentes programas de control ecológico que realizan estas empresas, presentan los siguientes resultados: con respecto al agua, 69.0 % dijo estarlo haciendo; electri-

cidad, 65.5 %; papel, 79.3 %; gas, 27.6 %; material reciclable, 82.8 %; material no reciclable, 37.9 %; adquisición de materias primas, 62.1 %; insumos de producción, 51.7 %; almacenamiento de recursos, 51.7 %; proceso de producción, 69 %; de emisiones tóxicas, 24.1 %, y control ecológico de recursos generados 55.2 %.

Figura 7. Sensibilización medioambiental a través de productos y servicios instituciones financieras.



Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

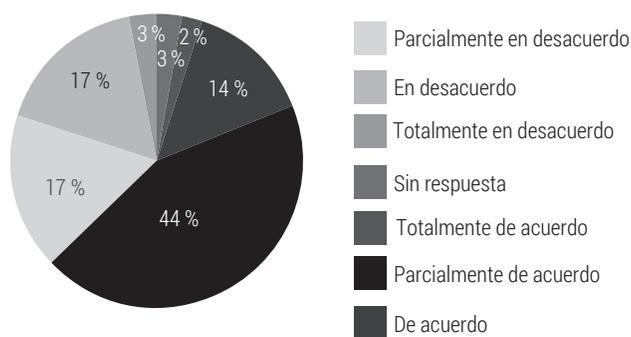
Tabla 4. Relación con el control ecológico empresas industriales

Descripción	Sí	%	No	%	NS/NR	%
Factor						
Agua	20	69	9	31	0	0
Electricidad	19	65.5	10	34.5	0	0
Papel	23	79.3	5	17.2	1	3.4
Gas	8	27.6	18	62.1	3	10.3
Material reciclable	24	82.8	3	10.3	2	6.9
Material no reciclable	11	37.9	13	44.8	5	17.2
Adquisición de materias primas	18	62.1	7	24.1	4	13.8
Adquisición insumos productos	15	51.7	11	37.9	3	10.3
Almacenamiento de recursos	15	51.7	10	34.5	4	13.8
Proceso producción	20	69	6	20.7	3	10.3
Emisiones tóxicas	7	24.1	14	48.3	8	27.6
Recursos generados	16	55.2	8	27.6	5	17.2

Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

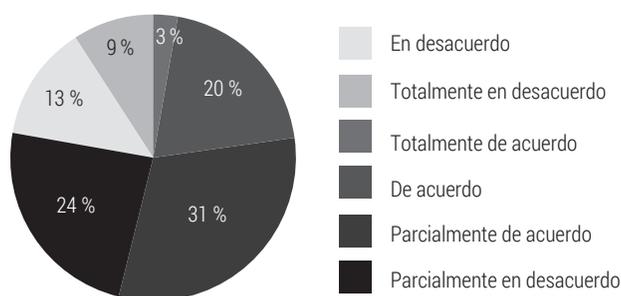
Con relación a la responsabilidad ambiental de la Universidad del Tolima, se evidenció que el 16 % del profesorado está totalmente de acuerdo y de acuerdo con esta afirmación; 44 % parcialmente de acuerdo; el 17 % parcialmente en desacuerdo y 20 % en desacuerdo y totalmente en desacuerdo (figura 8). En este mismo sentido el 23 % de los administrativos está totalmente de acuerdo y de acuerdo, 31 % parcialmente de acuerdo, 24 % parcialmente en desacuerdo y 22 % en desacuerdo y totalmente en desacuerdo (figura 9). Se destaca con base en estos resultados que el trabajo percibido por profesores y funcionarios administrativos con relación a este aspecto es bastante modesto.

Figura 8. La Universidad del Tolima es ambientalmente responsable (profesores)



Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

Figura 9. La universidad del Tolima es ambientalmente responsable (administrativos)



Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

Con relación a la inferencia I3: *las organizaciones objeto del estudio realizan acciones consideradas de RSE*. En términos generales podría decirse que se cumple parcialmente, pues mientras que las instituciones financieras presentan calificaciones relativamente altas en las variables analizadas, no sucede lo mismo con las empresas del sector industrial, cuyos hallazgos

son muy discretos en este sentido; y con referencia a la Universidad del Tolima, los resultados tampoco son halagadores según la perspectiva de los docentes y los empleados administrativos (figuras 8 y 9; tablas 3 y 4).

Con respecto a la inferencia I4: *existen diferencias entre las actividades de RSE que adelanta cada una de las tres organizaciones objeto del estudio*, se observa, con base en los hallazgos, que evidentemente hay bastante disparidad en la forma en que cada una de estas organizaciones aborda la RSE; quedó claro a lo largo del estudio que las entidades financieras son las que presentan un mejor desempeño en las variables que fueron sometidas a estudio: la estrategia de RSE, las políticas de RSE y la sensibilización medioambiental; seguida de lejos por las empresas industriales y, en último lugar, la Universidad del Tolima, que muestra un desempeño muy incipiente en los factores analizados. En consecuencia, se acepta esta inferencia para concluir que efectivamente hay diferencias significativas en el tratamiento que cada una de estas organizaciones da a la RSE (figuras 5, 6, 7, 8 y 9; tablas 3 y 4).

El contraste de la inferencia I5: *existen diferencias entre las acciones que realizan las instituciones financieras y las empresas industriales con respecto a la Universidad del Tolima*, permite corroborar que en efecto hay bastantes discrepancias entre el tratamiento que la institución financiera y la empresa industrial confieren a la RSE, con respecto a la importancia que la Universidad del Tolima brinda a la RSE o la responsabilidad social universitaria (RSU), por lo cual se acepta esta inferencia. Como se indicó, las entidades financieras estudiadas tienen un buen desempeño en las acciones de RSE analizadas, en tanto que las empresas industriales muestran un comportamiento regular, y en la Universidad del Tolima se evidencia un trabajo muy pobre en este mismo sentido (figuras 5, 6, 7, 8 y 9; tablas 3 y 4).

Los resultados de la investigación demuestran que la responsabilidad social universitaria (RSU) en la Universidad del Tolima, no responde a la filosofía que Vallaeys, De la Cruz y Sasía (2009) denominaron los cuatro ejes⁵ de la RSU. En el caso del campus responsable, las variables analizadas a las muestras de profesores, administrativos y estudiantes mostraron que este proceso presenta serias falencias en la institución, pues si se promediaran los resultados encontrados, que por demás son bastante coincidentes en las dos poblaciones objeto de estudio, se podría argumentar que el

5 Primer eje: Campus responsable. Segundo eje: Gestión social del conocimiento. Tercer eje: Participación social. Cuarto eje: Formación profesional y ciudadana.

45 % de los profesores y funcionarios administrativos califican todas estas variables de manera insatisfactoria. De la universidad se llevan a cabo en forma socialmente responsable y las campañas de *marketing* de la universidad en la promoción de valores y temas de responsabilidad social.

Conclusiones

Las empresas del sector financiero fueron las mejor evaluadas con base en las actividades que desarrollan en términos de responsabilidad social empresarial, en especial con las variables “existencia de una estrategia para el desarrollo de la RSE”, “poseer políticas de RSE” y “contar con procesos de sensibilidad medioambiental”. No obstante, es importante destacar que estas entidades solo vienen cumpliendo con lo estipulado en la normatividad, lo cual se enmarca dentro de las políticas de estas organizaciones a nivel central. Asimismo, se pudo evidenciar que a nivel local estas instituciones no tienen concebido un proyecto particular de RSE frente a sus *stakeholders*. Igualmente, no buscan un bien común, es decir, poco tienen en cuenta la responsabilidad fuera de la organización.

Estas organizaciones presentan un enfoque instrumentalista cumpliendo con las premisas de maximizar el valor de los accionistas, siempre y cuando esta responsabilidad social sea una estrategia para lograr diferenciación o ventaja competitiva (Ader, 1993).

En el caso de las medianas y grandes empresas del sector industrial, estas vienen cumpliendo con la responsabilidad social empresarial en el área de producción, es decir, cumplen socialmente con producción ecológica y limpia; aunque se notan algunos intentos en fortalecer otras áreas críticas de RSE, aún no trascienden en acciones directas hacia el bienestar común, puesto de presente en una calificación regular en los factores sometidos a consideración. Estas organizaciones se orientan hacia el enfoque político, debido a que deben gozar de un buen nombre para obtener un contrato social integrador, que les permita certificarse.

Con respecto a las acciones de RSE en la Universidad del Tolima, se demostró un trabajo supremamente incipiente en cuanto a las variables estudiadas. Así lo argumentaron docentes y funcionarios administrativos, quienes dieron evaluaciones insatisfactorias al desempeño en RSE dentro del campus universitario.

De forma general, en los planteamientos teóricos y sus bondades acerca del fenómeno de la RSE y la realidad

que se aplica en las diferentes organizaciones aún queda un largo camino por recorrer, porque una cosa es la responsabilidad social en toda la extensión de su significado y otra muy diferente el uso utilitario que le han querido dar muchas empresas como una herramienta de orden comercial.

Futuras líneas de investigación

Para complementar los resultados obtenidos en la investigación, se hace necesario en lo sucesivo adelantar estudios longitudinales que permitan establecer el desarrollo de las políticas de RSE en las organizaciones que han sido estudiadas. Asimismo, es conveniente replicar esta investigación en los mismos sectores en otras regiones para hacer comparaciones con base en sus hallazgos.

Igualmente, un estudio posterior podría involucrar nuevas organizaciones pertenecientes a otros sectores, examinar sus resultados y hacer comparaciones entre sus hallazgos, para determinar de esta manera el modus operandi en particular de cada sector de actividad económica con respecto a su actitud frente a la RSE.

Financiación

Artículo derivado del proyecto *Responsabilidad y Organización*, adscrito al Grupo de Investigación en Desarrollo Económico y Empresarial de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad del Tolima (GIDEUT) clasificado “C” Colciencias.

Conflictos de interés

Ninguno.

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (M. Madera, Trans.). Bogotá: Grupo Planeta.
- Ackerman, F. y Eden, C. (2011). Strategic management of stakeholders: Theory and practice. *Long Range planning*, 44(3), 179-196.
- Ader, J. (1993). *Organizaciones*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

- Alvarado, A (2007). Marketing y Responsabilidad Social Empresarial: Un mapa de navegación. *Teoría y Praxis*, 4, 113-148
- Amaya, J. (2005). *Gerencia: Planeación & Estrategia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Argandoña, A. (1998). *La teoría de los stakeholders y el bien común* (vol. 355). Barcelona: IESE.
- Bakan, J. (2006). *La Corporación: la búsqueda patológica de lucro y poder* (J. Conde, Trans.). Barcelona: Volter.
- Barney, J. (1986). Types of competition and the theory of strategy: Toward an integrative framework. *Academy of management review*, 11(4), 791-800.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida* (M. Rosenberg, Trans.). Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2012). *Daños colaterales: Desigualdades sociales en la era global*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1978). *The economic approach to human behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bertalanffy, L. (1984). *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bontis, N., Crossan, M., y Hulland, J. (2002). Managing an organizational learning system by aligning stocks and flows. *Journal of management studies*, 39(4), 437-469.
- Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Bryson, J., y Crosby, B. (2005). *Leadership for the common good*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Castanias, R, y Helfat, C. (1991). Managerial resources and rents. *Journal of management*, 17(1), 155-171.
- Caves, R. (1980). Industrial organization, corporate strategy and structure. *Journal of economic literature*, 17(1), 1-25.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Económica*, 4(16), 386-405.
- Conner, K. (1991). A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economics: do we have a new theory of the firm? *Journal of management*, 17(1), 121-154.
- Chan, W., y Mauborgne, R. (2005). *La estrategia del océano azul: cómo crear en el mercado espacios no disputados en los que la competencia sea irrelevante*. Barcelona: Ediciones Granica.
- Chomsky, N., y Ramonet, I. (2010). *Cómo nos venden la moto*. Barcelona: Icaria.
- Dinero. (2000). Entrevista al profesor Austin de la Harvard Business School. 65.
- Friedman, A., y Miles, S. (2006). *Stakeholder, theory and practice*. Oxford, University Press.
- Friedman, T. (2005). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Bogotá: Planeta Colombiana.
- Garcés, C. (2007). *Marketing y responsabilidad social empresarial (RSE)*. Ponencia Primer Congreso Iberoamericano de RSE, octubre 10-12 de 2007. Cali, Colombia: Universidad Santiago de Cali.
- Garcés, C. (2012). En equilibrio no hay crisis: crítica a los supuestos neoclásicos. *Revista Finanzas y Política Económica*, 4(1), 83-11. Enero-junio de 2012. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Garzón, M. (2005). *Modelo intraemprendedor para la innovación*. Bogotá: Colección Lecciones Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Grant, R. (1991). The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. In M. Zack (Ed.), *Knowledge and Strategy* (pp. 3-23). Massachusetts: Butterworth-Heinemann.
- Herrera, D. (1998). *América Latina y la fenomenología* (Vol. 7). México: Universidad Pontificia de México.
- Hoyos, G., y Vargas, G. (1996). *La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de investigación en ciencias sociales: ciencias de la discusión*. Bogotá: Arfo.
- Husserl, E. (1987). *El espíritu común: Gemeingeis*. Obra Póstuma.
- Jaramillo, J. (2007). Evolución histórica de los conceptos de responsabilidad social empresarial y balance social. *Semestre económico*, 10(20), 87-102.
- Jensen, M., y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

- Lucia, A., y Lepsinger, R. (1999). *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- McClelland, D. (1968). *La sociedad ambiciosa: factores psicológicos en el desarrollo económico*. Madrid: Guadarrama.
- Mill, J. (1997). *Ensayos sobre algunas cuestiones disputadas en economía política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orrego, C. (2009). La fenomenología y el emprendimiento. *Pensamiento & Gestión*, 3(27), 235-252.
- Patel, R. (2012). *Cuando nada vale nada*. Bogotá: Icono Editorial.
- Penrose, E. (1958). *The Theory of the Growth of the Firm*. New York: Wiley.
- Pey, J. (2010). Alineación y consumo. *Revista internacional de filosofía*, 4(51), 59-75.
- Porter. (1991a). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Porter. (1991b). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic management journal*, 12(S2), 95-117.
- Rivera, H., y Malaver, M. (2011). La organización: los stakeholders y la responsabilidad social. *Borradores de Investigación: Serie documentos administración*, 97.
- Roser, I. (2005). *Guía de la responsabilidad social corporativa para las pymes*. España: Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa-Fundación El Monte.
- Rubin, P. (1973). The expansion of firms. *The Journal of Political Economy*, 81(4), 936-949.
- Rumelt, R. (1984). Toward a strategic theory of the firm. In R. Lamb (Ed.), *Competitive Strategic Management* (pp. 556-570). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Sandel, M. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado*. Barcelona: Editorial Debate.
- Schutz, A. (2003). *El problema de la realidad social: Escritos I* (Natanson, M., & Míguez, N. Trans. 2 ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- Simon, H. (1957). *A behavioral model of rational choice, in models of man, social and rational: mathematical essay on rational human behavior in a social setting*. New York: Wiley.
- Steer, R. (1981). *Introduction to Organizational Behavior*. Glenview Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Stiglitz, J. (2010). *Caída libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Teece, D., Pisano, G., y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533.
- Vallaey, F., De la Cruz, C., y Sasia, P. (2009). *Responsabilidad social universitaria: manual de primeros pasos*. México: Inter-American Development Bank, McGraw Hill.

Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate
Francy Castellanos Oviedo
Sandro Castillo Grimaldos

Autores

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate

Ingeniero Civil; M.A Economía, D.U. Ciencias de la Gestión, M.Sc. Sistemas Ambientales y Urbanos; PhD candidato Geografía. Director Corporación Simbiosis y Decano Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad del Sinú sede Bogotá, Bogotá, Colombia.

Contacto: carlosfonseca@unisinu.edu.co, Dirección de correspondencia: carrera 6.ª núm. 118-60, Bogotá D.C.

Francy Castellanos Oviedo

Ingeniera Industrial, M.Sc. Ingeniería Administrativa. Docente - Investigadora de la Universidad del Sinú, sede Bogotá, Bogotá, Colombia.

Contacto: francycastlellanos@unisinu.edu.co

Sandro Castillo Grimaldos

Administrador Público, Bogotá, Colombia.

Contacto: sandro.castillo831@esap.gov.co

Palabras clave

Conocimiento, prospectiva, planeación, administración pública, escenarios futuros posibles.

Keywords

Knowledge, prospective, planning, public administration, possible future scenarios

JEL: H, H8, H83.

Fecha de recepción: 17-01-2016

Fecha de aprobación: 03-05-2016

Cómo citar este artículo

Castellanos Oviedo, F., Fonseca Zárate, C., & Castillo Grimaldos, S. (2016). Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa *Administración & Desarrollo*, 46(2), 175-199. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/66>

Resumen

Se presenta un nuevo método de prospectiva estratégica, la Consulta Amplia de expertos con método triaxial de escenarios futuros posibles, una combinación de dos métodos con modificaciones innovadoras en cada uno de ellos para poderlos aplicar por medio de internet, y su prueba como herramienta de planeación participativa en la ESAP. Se preguntó a los profesionales localizados en las regiones, ¿qué formación y apoyo requieren para hacer mejor su labor en el periodo del posacuerdo de paz con las FARC, en su región y en su campo de actividad profesional?, a partir de un listado elaborado y discutido con un grupo informal de docentes investigadores de la ESAP, de los temas de investigación actuales de la administración pública en las universidades y centros de investigación del mundo. Ese listado, ajustado y complementado con la realidad colombiana, sirvió para consultar a cada persona sus necesidades para actuar más eficaz y eficientemente en su localización bajo dos escenarios contrapuestos; esto permitió establecer un mayor entendimiento a nivel nacional de los requerimientos diferenciados de capacitación y apoyo de la ESAP a sus egresados y a los entes territoriales de una manera rápida, confiable y robusta.

New knowledge management methods: National consultation of public administration with a participative prospective

Abstract

This paper presents a new methodology of strategic prospective: "Wide Consultation of experts based on a tri-axial methodology of possible future scenarios", which is a combination of two methods, each one, with innovative modifications, in order to one, be applied through the internet, and second, to be tested as a tool for participative planning in ESAP. An informal group of professors at the ESAP gathered and discussed about current research topics related to Public Administration in universities and research centers worldwide. They asked the following question to a group of professionals in the region: according to your expertise and professional activity field, what training and support do you require to improve your performance in the period of post-conflict with the FARC? This question was made, based on a list of topics they elaborated; the list was adjusted and complemented to the Colombian reality and it had three different uses. First, it served as a way to explore people's necessities to act more efficiently in the place they inhabit, second, it allowed to establish a better understanding of the training differentiated requirements, and lastly, it shows ESAP's efficient, reliable and solid support to its graduates and regional authorities.

Novos Métodos de Gestão do Conhecimento: consulta nacional de administradores públicos com prospectiva participativa

Resumo

É apresentado um novo método de Prospectiva Estratégica, a "Consulta Ampla de Especialistas com Método Triaxial de Cenários Futuros Possíveis", uma combinação de dois métodos com alterações inovadoras em cada um deles no intuito de poder aplicá-los através da internet, ao mesmo tempo seu teste como ferramenta de planejamento participativo na ESAP. Foi perguntado aos profissionais localizados nas regiões: qual formação e apoio requerem para fazer melhor o seu trabalho no período posterior ao acordo de paz com as FARC, em sua região y em seu campo de atividade profissional?, a partir de um questionário elaborado e discutido com um grupo informal de professores e pesquisadores da ESAP, sobre os temas atuais de pesquisa da administração pública nas universidades e centros de pesquisa do mundo. Esse questionário, ajustado e complementado com a realidade colombiana, serviu para perguntar a cada pessoa suas necessidades para atuar de forma mais eficaz y eficiente na sua localidade, com base nos cenários propostos. Isso permitiu estabelecer um maior entendimento a nível nacional sobre os requisitos diferenciados de capacitação e apoio da ESAP para seus egressos e entidades territoriais de uma forma rápida, confiável e robusta.

De nouvelles méthodes de gestion des connaissances: consultation nationale de l'administration publique avec une prospective participative

Résumé

Cet article présente une nouvelle méthodologie de prospective stratégique: « l'ample consultation d'experts sur la base d'une méthodologie triaxiale de scénarios futurs possibles », qui est une combinaison des deux méthodes avec des modifications innovantes pour chacun. Afin d'être appliqué sur internet et les testés en tant qu'outil de planification participative dans l'École Supérieure de l'Administration Publique (ESAP). Un groupe informel des professeurs chercheurs de l'ESAP se sont réunis et discutés sur des sujets de recherche actuels liés à l'administration publique dans les universités et centre des recherches dans le monde. Ils ont demandé la question suivante à un groupe des professionnels localisés dans les régions : en fonction de votre expertise et votre domaine d'activité professionnelle, quelle formation et soutien avez-vous besoin pour améliorer votre travail dans la période de post-conflit avec le groupe armée FARC ? Cette question a été faite, sur la base d'une liste de thématiques dont ils ont élaboré. La liste a été ajusté et complété avec la réalité colombienne et il a servi comme un moyen d'identifier les besoins des personnes de manière plus efficace dans leur emplacement, selon deux scénarios contrastés. Cela a aussi permis d'établir une meilleure compréhension des différents besoins nationaux en matière de formation et le soutien efficace, fiable et solide de l'ESAP à ses diplômés ainsi qu'aux autorités territoriales.

Palavras-chave

Conhecimento; prospectiva; planejamento; administração pública; cenários futuros possíveis

Mots-clés

Connaissance, prospective, planification, administration publique, les scénarios futurs possibles

Introducción

La gestión del conocimiento es el proceso de creación, uso, difusión, transmisión, socialización y apropiación del conocimiento, que en el caso de la gestión pública genera aportes muy valiosos a nivel territorial y sectorial, pues la memoria y el aprendizaje continuo permiten

una gestión más eficaz, más eficiente y sobre todo más transparente de las instituciones hacia y para los ciudadanos. El desempeño del estado adquiere de nuevo gran importancia ante la complejidad e incertidumbre del siglo XXI y requiere aplicar más conocimiento para tomar mejores decisiones y actuar eficaz y oportunamente.

La administración pública requiere evolucionar a igual ritmo con herramientas de gestión del conocimiento e innovación social e institucional, para interpretar y atender debidamente estos retos y riesgos mediante la planificación estratégica participativa y la diversidad dentro de la unidad, construyendo permanentemente gobernanza, eficacia, eficiencia y una correcta relación entre lo público y lo privado.

La generación de políticas públicas que realmente cubran y den solución a las necesidades de las regiones y a escenarios como el posconflicto, requieren de información y conocimiento específicos sobre las diferencias y particularidades regionales y municipales. La tecnología provee herramientas de información y comunicación que contribuyen a dicha gestión. La degradación ambiental y la investigación financiada por el Estado, que son generalmente bienes públicos, también requieren la presencia proactiva del mismo.

El campo de la administración ha privilegiado en los últimos años la visión de *Business Management* del sector privado, lo cual ha influido en muchos ámbitos hasta el punto de que se llega a opinar que una mejor administración del Estado consiste en traer la experiencia gerencial del sector privado, olvidando la diferencia esencial, que es la racionalidad conceptual totalmente distinta de ambas aproximaciones, pues mientras la administración de negocios privados busca la maximización de la ganancia económica privada en el más corto plazo posible¹, la racionalidad de la administración pública busca la maximización del bienestar colectivo para la mayor cantidad de ciudadanos, durante el mayor periodo de tiempo posible. El seguimiento de la administración pública en América Latina permite establecer ciclos en los cuales el estado, en su tamaño y funciones, ha ocupado un lugar preponderante en la sociedad, como es el caso de la etapa desarrollista de protección arancelaria de la “industria infante”, y otros en los cuales la consigna ha sido la de su minimización para permitir que el sector privado y la sociedad de mercado asuman el papel protagónico del progreso social; este aporte se inscribe en la escuela de pensamiento que considera que tanto el Estado como la empresa privada son fundamentales en sus justas proporciones y con la ética, balances y controles necesarios, para el verdadero desarrollo territorial sustentable² (Fonseca Zárate, 2016).

1 Aunque más recientemente maestros como Michael Porter han abierto tanto el tema de la Responsabilidad Social Empresarial como el de la pertenencia de las empresas a su entorno sociocultural y económico, generando espacios de compromiso privado frente a lo público, además de las muy mencionadas Alianzas Público-Privadas (APP).

2 Carlos Fonseca y otros desarrollaron el concepto de Índice de Desarrollo Territorial Sustentable (IDTS) y Planeación Estratégica Prospectiva de Esce-

En el Siglo XXI, complejo, incierto y de una gran velocidad de cambio tecnológico y posiblemente climático, el Estado cumple funciones de liderazgo visionario para asumir riesgos económicos en la exploración de nuevos campos de innovación, financiando bienes públicos como el conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico. De hecho, tal y como lo plantea Marianne Mazzucato (2014), en el caso de la innovación se requiere que el estado invierta y además guíe a la sociedad en campos nuevos, como lo demuestra la experiencia de los Estados Unidos, específicamente en Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa) y otras agencias estatales, con el iPhone en la cual por lo menos 12 de las 16 innovaciones que lo componen tuvieron su origen en las investigaciones financiadas por las fuerzas armadas, y han sido adoptadas por el sector privado una vez la percepción de riesgo de inversión es moderada. Igualmente, el Estado se ocupa del ambiente, seguridad, justicia, recaudación de los tributos, servicios públicos, infraestructura de movilidad y transporte, salud, educación y otros temas fundamentales de equidad, competitividad y oportunidad, delegando procesos y empresas de distintos tipos a la competencia y al sector privado (Gutiérrez Sanín, 2016). Lo anterior, sin ignorar que muchas prácticas y criterios de la administración privada sirven para gerenciar lo público, y que existen áreas y campos en los cuales el monopolio y el uso de la fuerza por el Estado son incuestionables. Es obvio que el problema de la burocracia y de la captura del estado por intereses privados es una realidad como también la corrupción, recordando que en esta última se requiere tanto de un actor público como de uno privado, como representante de monopolio de la fuerza, pero también servicios públicos, infraestructura de movilidad y transporte, salud y educación. Otra dimensión fundamental a tener en cuenta en el caso Colombia es la de la relación, la forma de relacionamiento entre el centro y las unidades regionales del país, viciada por el clientelismo y las redes de corrupción, que necesita ser extirpada de la práctica pública colombiana (López, 2016).

Desde el punto de vista de la gestión del conocimiento, como se mencionó anteriormente, en las organizaciones públicas o privadas, en un mundo globalizado, complejo e incierto, con cambio tecnológico, ambiental, económico y cultural acelerado, se requiere de herramientas de información y consulta más participativas y profundas para que reflejen mejor las necesidades y expectativas de los actores, las regiones y los sectores. La planeación participativa es fundamental hacia el futuro para asegurar la acción conjunta y consensuada, la gobernanza y la coordinación entre las políticas públicas sectoriales de orden

narios Triaxiales (Pepet), instrumento para la gestión eficaz de la paz completa y el desarrollo verdadero.

nacional con los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo departamental y municipal.

Desde la perspectiva de la economía y la sociedad, en las últimas décadas la dinámica en los mercados nacionales e internacionales, los avances tecnológicos y, en general, los cambios han determinado la base de transición para la formación de un nuevo paradigma económico denominado Economía Basada en Información (EBI) y posteriormente Economía del Conocimiento. Las principales características han sido definidas por diversos autores, como Tapscott (1995), que describe este período por: a) la globalización de los mercados, b) el conocimiento como eje de los cambios, c) la innovación y su velocidad para implementar cambios, d) la digitalización, e) la virtualización, f) la convergencia entre la informática, las comunicaciones y la información, g) la conectividad, h) la asimilación del trabajo de personas y organizaciones a “sistemas neuronales” y a la combinación de elementos sistémicos, i) el tiempo real o la inmediatez con que se llevan a cabo las relaciones entre las redes, y finalmente, j) la desintermediación que disminuye la brecha entre productores y consumidores (ILPES, 2002). Rifkin (2013) documenta este último aspecto con el ejemplo de las impresoras 3D, que permitirán copiar en casa numerosos artefactos, prescindiendo de los centros comerciales. El cambio tecnológico y la preocupación por el cambio climático generarán crecientemente cambios sociales y culturales que es necesario entender e incorporar rápidamente a la gestión institucional, empresarial y sociocultural. Otro ejemplo permite dimensionar esta perspectiva: podría llegar pronto el día en el cual las personas recargarían sus automóviles eléctricos en su casa gracias a las celdas fotovoltaicas instaladas en sus techos, que les permitirán, además, actuar como miembros de una red inteligente de electricidad en la cual venden y compran.

La gestión estratégica del conocimiento, que es el proceso por el cual las organizaciones crean, almacenan y utilizan su conocimiento colectivo, el cual precisamente se genera de las interacciones de las personas y de ellas con las diferentes fuentes de información, conocimiento y experiencias previas, que llevan a que se produzca un posterior y permanente aprendizaje (Nonaka, y Takeuchi, 1995), se convierte en fundamental en todos los sectores. La dinámica en una economía y una sociedad basada en el conocimiento y el aprendizaje, se manifiesta a través de cuatro aspectos fundamentales (Stiglitz, 1998): a) Importancia del conocimiento como factor de crecimiento y de progreso; b) Desarrollo de procesos de apropiación social del conocimiento; c) Capacidad de generar procesos dinámicos de aprendizaje social como elemento clave para crear o fortalecer competencias en las personas, comunidades o regiones; d) La gestión estratégica del

conocimiento por medio de un pensamiento estratégico y prospectivo que tenga por objetivo orientar los esfuerzos en el proceso de generación del conocimiento y del cambio social y organizacional para desencadenar procesos sustentables de desarrollo. La sociedad misma genera nuevo conocimiento más allá del concebido por la academia y la empresa.

Para el desarrollo de estos objetivos se requiere generar estrategias en donde los actores involucrados serían: el sector público, las organizaciones de educación superior, las instituciones de formación de técnicos y trabajadores calificados, los centros de investigación, el sector productivo, las organizaciones no gubernamentales y principalmente los ciudadanos. En el caso de instituciones como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la gestión del conocimiento es estratégica, sobre todo en este momento en el cual se está trabajando en el proceso de construcción de la paz, por cuanto se requiere una presencia activa, proactiva y transparente en las regiones y en las ciudades donde se desactiva la guerrilla.

Hacia el futuro, la sociedad en su conjunto generará cada vez más respuestas diferentes a las del *main stream* económico como reacción de decepción a las prácticas políticas y a un sistema económico o político, en el cual los más ricos acumulan más rápidamente riqueza, mientras el cambio climático, la corrupción y el capitalismo salvaje afectan a más personas y regiones, tal como Piketty documenta en *El Capital en el siglo XXI*. El Papa Francisco reclama en *Laudato si*, tal como lo menciona Fukuyama (Fukuyama, 2014), sobre la indignación y descontento ciudadano que sólo se atenuarán con nuevas ideas y liderazgos. Por ello, es muy importante establecer sistemas de seguimiento de la opinión pública y del cambio cultural, para entender las necesidades y expectativas de la sociedad.

Se requieren actores que tengan claro el conocimiento como factor estratégico, basándose en (Ilpes, 2002): a) La disponibilidad de la información y conocimiento clave en tiempo real; b) La capacidad de analizar, clasificar, modelar y relacionar sistémicamente datos e información sobre valores fundamentales para dicha sociedad, y c) La capacidad de construir futuro de esa sociedad de forma integral y equitativa (direccionalidad hacia metas), para atender las necesidades de información de la sociedad para una mejor toma de decisiones. La representatividad del sistema de información para tener en cuenta todos los actores sociales y del territorio es esencial.

En esta línea de pensamiento, es necesario reconocer tres modos de construcción de conocimiento. La tabla 1 presenta las características de estos componentes

Tabla 1. Modos de construcción de conocimiento

Modo investigación	Modo 1	Modo 2	Modo 3
Actor	Universidad-Centro científico	Empresa-Universidad-Estado. Parque Ciencia/Tecnología, Empresas	Estado-Investigadores-Empresas-Sociedad civil organizada, comunidades, naturaleza
Método	Positivismo, racionalismo, acierto y error, replicabilidad	Aplicación del conocimiento, suma de varios conocimientos, "aprender haciendo", mejoramiento continuo, transmisión de maestro a aprendiz	Dialogo intercultural, sistemas, complejidad cualitativo + cuantitativo
Instrumentos	Artículos científicos, libros técnicos, artículos de divulgación	Patentes, secretos industriales, franquicias, innovaciones	Talleres IAP, coautoría de artículos con sociedad civil organizada, "ciencia abierta y ciudadana"
Aproximación	Disciplinar/sub disciplinar	Multi-interdisciplinaria con aprendizajes en su misma organización	Intercultural y transdisciplinar
Racionalidad	Conocer para saber más, evidencia medible y replicable, ciencia por la ciencia	Conocer más para vender más, para aumentar competitividad, ciencia útil social y económicamente	Conocer más para aportar a la sostenibilidad y equidad. Ciencia para la convivencia y la coexistencia con la naturaleza
Actitud	Profesores dueños de la verdad, alumnos recipientes	Profesores gestores y facilitadores de conocimiento en equipo	Todos los actores aportan conocimiento

Fuente: elaboración propia.

Modo 1, o científico, que se expresa principalmente en conocimiento explícito a través de artículos científicos y libros del ámbito académico e investigativo, disponible para audiencias selectas. Modo 2, o de conocimiento tácito, que se expresa en las innovaciones validadas en el mercado, y por lo tanto, responde a la lógica de la competencia. Modo 3, de carácter colectivo y abierto, en el cual los ciudadanos pueden ser coautores, coinvestigadores de su realidad, que es finalmente el entorno de una sociedad que reclama la solidaridad, la convivencia y la ética de compartir. La sociedad se beneficia en la medida en la cual permita la coexistencia balanceada de los tres modos de conocimiento ante el futuro complejo e incierto. Especialmente en el caso de las instituciones públicas, es necesario entender y acoger esta convivencia de modos de construcción del conocimiento.

Prospectiva estratégica

La prospectiva cobra valor en esas dimensiones del conocimiento, pues permite explorar la afirmación fundamental de que "hay varios futuros posibles" y permite la participación de todos los actores para contar con las distintas percepciones del presente y del futuro.

La prospectiva parte del principio lógico e indispensable de que el futuro aún no existe y "se puede concebir como un realizar múltiple" (Jouvenel, 2000), que "depende solamente de la acción del hombre" (Godet, 2000), y que el futuro se puede construir hacia un mejor futuro posible tomando las decisiones correctas en el momento apropiado, tanto a nivel personal como social. Esta disciplina nació y se ha desarrollado en permanente batalla

con posiciones escépticas, deterministas o fatalistas acerca del futuro. Es un campo de investigación interdisciplinario que surge a finales de los años cincuenta del siglo pasado, como respuesta a una sensación muy generalizada de aceleración del tiempo histórico y de percepción del futuro como riesgo. Se le concibe como herramienta de planeación con el propósito de incrementar la capacidad del ser humano y de las organizaciones de prever y modelar el desarrollo futuro de las sociedades (Serra, 2004), y de ejercitar la capacidad de prepararse para afrontar y ser resilientes ante diversos posibles escenarios. La prospectiva trata de atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de este y no del presente. En la prospectiva, la visión del porvenir hacia el presente rebasa la proyección exclusiva de tendencias, para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado (Miklos, y Tello, 2000), y de esta forma construir la capacidad de adaptación inteligente ante los imprevistos e imponderables. Así, por ejemplo, el Modelo Mundial Latinoamericano, realizado por la Fundación Bariloche entre 1972 y 1975, hace ya más de 30 años, mostró un camino posible hacia un mundo mejor, más equitativo, de plena participación y no consumista, como respuesta de un grupo de pensadores al mensaje contenido en el modelo propuesto en MIT, “Límites al Crecimiento” (1972), que sostenía que los límites al crecimiento eran físicos y que la salida a un futuro catastrófico era a través de la reducción del crecimiento de la población y la restricción al crecimiento de la economía mundial (Herrera, Scolnick, y Chichilnisky, 2014).

En el mundo existen importantes centros de análisis prospectivo, con valiosas experiencias nacionales de Japón, Reino Unido, Francia, Alemania y España. Países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela cuentan ya con su respectivo grupo gestor de programas nacionales de prospectiva tecnológica.

Los estudios que han involucrado el uso de esta dinámica comprenden la definición de escenarios alternativos con similares probabilidades en la medida de lo posible, lo cual supone conocer las variables que los integran, siendo indispensable realizar una fase previa de identificación de los elementos de los escenarios y una construcción de una “narrativa” coherente para cada uno de ellos.

En el caso colombiano, se han realizado varios ejercicios usando el concepto de “Escenarios futuros posibles”, entre los cuales se destacan

Destino Colombia, hacia el nuevo milenio. Proceso de planeación por escenarios que se realizó en 1990.

Proponía reconocer que “el futuro es producto de las acciones y decisiones que tomemos hoy, como instituciones, como personas, en los ámbitos nacionales y locales”. Los escenarios de Destino Colombia eran cuatro futuros posibles: “Amanecerá y veremos”, “Más vale pájaro en mano que ciento volando”, “Todos a marchar” y “La unión hace la fuerza”, que se elaboraron por medio de hipótesis factibles. El proceso convocó a 53 colombianos de todas las corrientes de pensamiento, y de sus debates surgieron los cuatro escenarios. Los resultados del ejercicio coincidieron parcialmente con los desenvolvimientos futuros reales, por ejemplo, la política del gobierno Pastrana correspondió en general a “Más vale pájaro en mano”, porque contemplaba una negociación entre la clase dirigente y la guerrilla; los resultados de la misma, que se percibieron como un fracaso, dieron paso a la época Uribe que corresponde a “Todos a marchar”, en la cual se afectaron derechos, se amplió el pie de fuerza, se levantaron restricciones legales y constitucionales que ataban las manos de las Fuerzas Armadas y se dieron fuertes privilegios al sector privado, como estímulos para la economía, unidos a los triunfos militares -algunos muy cuestionables por los “falsos positivos”, le aseguraron al Presidente un segundo período autorizado por una reforma constitucional. El capital fue favorecido con bajos impuestos. Parecería, más que un anticipo de hechos un relato de acontecimientos (Isaza, 2009).

Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática, fue fruto de un ejercicio liderado por Luis Jorge Garay con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y cuyos resultados fueron publicados en el 2002. Este ejercicio tenía como su horizonte normativo refundar la sociedad colombiana desde un enfoque de civilidad moderna, democracia deliberante y concreción material del Estado Social de Derecho, establecido en la Constitución de 1991. En blanco o negro, sin matices, se analizó el contexto general y se identificaron con precisión cinco campos estratégicos: lo público y la ciudadanía, educación, cultura y ética, justicia y seguridad democrática.

Preparar el futuro, conflicto y posconflicto en Colombia. Preparar el futuro fue un ejercicio desarrollado durante el año 2002, que contó con el apoyo de la Universidad de los Andes y la Fundación Ideas para la Paz. Su propósito central era el de “avanzar en la conceptualización de la construcción de paz para el posconflicto (¿en qué consiste?, ¿qué implica?), e identificar los temas claves que deberá encarar el caso colombiano”. Así mismo, tenía como fin perfilar una

agenda de investigación y de políticas públicas orientadas al logro de una paz sostenible.

Visión Colombia II centenario, Colombia 2019. Propuesta para la discusión: fue un ejercicio propuesto por el gobierno Uribe Vélez en su primer mandato (2002-2006). La finalidad de Visión Colombia fue propiciar una amplia y fértil discusión sobre la propuesta presidencial. Con el debate se pretendía llegar a una visión compartida de país, de mediano y largo plazo, no sólo de gobierno, sino de Estado. Para ello, observaba la necesidad de pactar acuerdos entre actores diversos “en torno a unos puntos fundamentales del país que queremos”.

Escenarios futuros posibles energéticos para Colombia. UPME y Banco Mundial, (2008), fue un ejercicio interdisciplinario de 25 expertos liderados por Ricardo Smith e Isaac Dynner, de la Universidad Nacional de Medellín, que arrojó igualmente cuatro escenarios en los cuales las energías alternativas empiezan a jugar un papel crecientemente importante y el cambio climático ejerce influencias fuertes en la generación energética del país (Rubio, 2009).

Adicionalmente, con un alcance territorial menor, Fonseca (2001) desarrolló un ejercicio de escenarios futuros posibles como parte de la elaboración participativa del Plan de Desarrollo 2000-2004 y del Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2010 de San Vicente del Caguán, Caquetá³, dentro de los cuales se incluyó uno que resultó real y ha coordinado otros ejercicios rápidos de prospectiva para la elaboración de proyectos regionales. En estudios como el realizado por Riascos (2012), se evidencia la utilidad que tiene la construcción de escenarios dentro de la fase prospectiva. Otras investigaciones han usado como base la prospectiva para definir modelos de gestión del conocimiento, como es el caso del modelo de gestión del conocimiento para una organización intensiva en conocimiento (OIC) en Colombia, propuesto por Castro (2011) para el país.

Método de investigación

Antecedentes

Se presenta un nuevo método de prospectiva estratégica participativa consistente en la *Consulta amplia de expertos con método triaxial de escenarios futuros posibles*, en proceso permanente de mejoramiento, el cual

combina los elementos de la gestión del conocimiento, del análisis prospectivo y la consulta masiva tipo Delphi.

El método ha sido aplicado en dos ocasiones a costos moderados y con resultados rápidos a nivel nacional en Colombia: una encuesta masiva de Colciencias (Colciencias, 2013) sobre necesidades de ciencia, tecnología e innovación en cada departamento y en cada una de las 15 áreas de conocimiento (correspondientes a los programas existentes en Colciencias) a 23 850 personas, de las cuales aproximadamente 11 000 eran empresarios y 11 000 investigadores, con 150 preguntas, la cual respondieron casi 6000 personas. Como paso inicial para dicha encuesta, se establecieron, mediante talleres de expertos con los miembros de los consejos nacionales de programas de ciencia, tecnología e innovación, los 10 temas estratégicos de cada uno de ellos y se sometió a consulta masiva en la encuesta nacional por internet a los expertos en cada departamento y en las 15 grandes áreas del conocimiento, lo cual arrojó información muy valiosa para la toma de decisión de proyectos de regalías de CT+i para ese fin. En el segundo caso, que es el que se presenta en este artículo, se aplicó el método en una consulta nacional a 9 205 profesionales de la administración pública, principalmente egresados de ESAP, de los cuales 1650 contestaron sobre sus necesidades de formación y apoyo para una mejor gestión pública en el posconflicto, con base en la identificación de los temas de investigación sobre administración pública que adelantan las grandes universidades del mundo. Como primer paso, se hizo la construcción de listados de los temas más significativos de investigación sobre administración pública en las principales universidades del mundo y se procedió a su agrupación o ensamble en temas más amplios, para después someter dicho listado al examen y opinión de los encuestados y establecer así sus necesidades y expectativas de conocimiento útil y aplicable a su gestión local y regional.

Descripción del método

La investigación sobre las expectativas y necesidades de conocimiento, formación y apoyo de los profesionales de administración pública en Colombia se desarrolló en cinco etapas:

- En la primera, se hizo una revisión exhaustiva de los temas de investigación de los programas de doctorado en Administración Pública, Gestión Pública, Gobernanza, Gerencia Pública, Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas a nivel mundial, para determinar los temas principales que se abordan actualmente.

³ En la época de la zona de distensión.

Para la recolección de la información se consideró el estándar global en Administración Pública Naspaa, los ranking académicos internacionales de universidades y los diferentes *think tank* en asuntos públicos, tales como: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas como referentes mundiales, y a nivel regional el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA) (EE. UU.), Instituto de Administración Pública de Canadá y la Red de Escuelas de Administración Pública, Asuntos y Administración, entre otros. Se buscaron las mejores universidades de acuerdo a dichas fuentes y se estudiaron sus diferentes ventanas de información.

Por ello, se revisó con especial interés las líneas de investigación que cada una de las instituciones académicas tiene y sus relaciones con las facultades de administración de negocios. En algunos casos (como la Fundación Getulio Vargas), se han creado doctorados en Administración, que ofrecen indistintamente títulos que sirven tanto al sector privado como al público, mientras que en otros, la vocación de la administración pública, de ocuparse del bien común, requiere de una organización académica y conceptual diferente.

Adicionalmente, se trató de identificar particularidades de las instituciones de los países de bajos y medios ingresos y de los emergentes, así como las nuevas tendencias de la administración pública frente a oportunidades, retos, problemas y riesgos crecientes asociados a la globalización económica, el calentamiento global y el cambio tecnológico. La evolución política y económica de las naciones, en función de si son “cerradas” en lo político (regímenes aristocráticos y plutocráticos, en los cuales una minoría excluyente capta todos los beneficios), “abiertas” (democráticos, en las cuales la mayoría tienen expresión y decisión), y “extractivas” o “competitivas” en lo económico; también se revisó en cuanto a la administración pública que las caracteriza, de acuerdo a Acemoglu y Robinson (2012). Otro aspecto que se revisó es el de las redes o alianzas de investigación que tienen las instituciones para establecer su universalidad e internacionalización, en un campo que requiere cada vez más el ejercicio comparativo y de concertación con otros países y culturas.

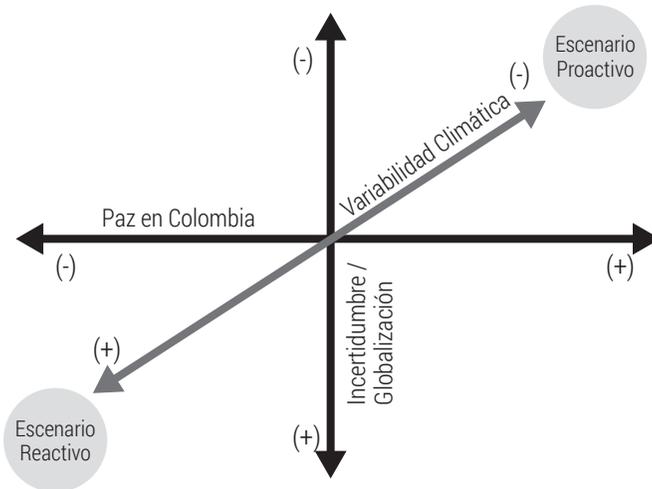
- En segundo lugar, se construyó la base de datos de profesionales nacionales a partir de información suministrada por la Subdirección de Proyección Institucional de la ESAP, complementándola con otros accesos, como la base de datos de Scinticol, lo cual resultó en una muestra de 9205 personas dentro las cuales destacamos docentes, estudiantes, egresados y consultores de la ESAP, servidores públicos e investigadores de áreas sociales.
- En tercer lugar, se llevaron a cabo talleres *Ad Hoc* de expertos, en los cuales se contó con la asistencia voluntaria de varios profesores investigadores de la ESAP y otras instituciones, y se tamizaron todos los temas identificándolos, agrupándolos y sintetizándolos en una lista manejable de 20. Este ejercicio colectivo se complementó con la revisión individual por separado, y nuevamente se reunieron los expertos invitados con el grupo investigador para formalizar la tabla del listado temático que se enviaría a consulta a los profesionales de administración pública del país.
- En cuarto lugar, se diseñó la encuesta incluyendo el instrumento PEPET (Prospectiva estratégica participativa con escenarios triaxiales).

Se construyó un ejercicio de escenarios con tres ejes (vertical, horizontal y diagonal), diferenciándose del normal de dos ejes que ha sido comúnmente usado en diferentes ejercicios en Colombia. La razón consiste en invitar al encuestado a pensar de manera más compleja e integral, pues debe imaginar un escenario en el cual coinciden tres aspectos que de hecho resultan en ocho posibles escenarios a partir de los tres ejes. Los temas escogidos para cada uno de estos ejes fueron: paz en Colombia (se logra o no), incertidumbre internacional política y económica (baja o alta) y efectos del cambio climático (moderados o críticos). Se escogieron los dos escenarios más opuestos, que serían (figura 1):

Primer escenario, “proactivo”: no se logra la paz en la forma esperada en Colombia, hay alta incertidumbre y complejidad internacional tanto política como económica, los efectos del cambio climático son severos en países tropicales.

Segundo escenario, “reactivo”: se logra la paz de manera fácil y satisfactoria, hay baja incertidumbre económica y política a nivel internacional, los efectos del cambio climático son moderados.

Figura 1. El método triaxial de escenarios futuros posibles



Fuente: Fonseca, 2015.

- En quinto lugar, se envió y procesó la encuesta mediante el uso de un programa cuyo costo es muy modesto y de fácil uso, ya que es una herramienta que cuenta con una interfaz muy intuitiva y permite crear una encuesta desde cero seleccionando un tema (personalizable), categoría y tipo de pregunta y respuesta (multirespuesta, cuadro de texto, escala de valor, etc.), o bien, usar una plantilla de encuesta de expertos en la que tanto el tema como las preguntas están ya configuradas. Adicionalmente, una de las mayores ventajas del programa utilizado está en su análisis de resultados, que permite obtener datos en tiempo real, guardar vistas y observar la tendencia de los datos con el fin de detectar cómo se modifican dichos resultados con el paso del tiempo. Así mismo, es posible comparar los resultados de una encuesta por pregunta y respuesta, así como utilizar el sistema de filtrado para averiguar el nivel de completud de las respuestas y los resultados obtenidos con cada enlace y por periodo de tiempo, entre otras opciones. Por último, ofrece la posibilidad de descargar todos los resultados (resúmenes de datos, datos de las respuestas y respuestas individuales) en diferentes formatos: .PDF, .XLS, .CSV y .SPSS.

Finalmente, en la quinta etapa se hizo el análisis y presentación de resultados, construyendo la gráfica de síntesis de escenarios y de coincidencia de los temas en ambos casos.

El porcentaje de encuestados que respondió el ejercicio es significativo y permitió recoger importante información sobre gestión del conocimiento, la percepción de los encuestados en cuanto a la ESAP y la Administración Pública, e identificar las falencias, necesidades y expectativas de formación, entrenamiento y de información y apoyo de la ESAP en la era del “posacuerdo de paz”.

Es interesante observar que desde 2014 hasta 2016, los tres grandes temas escogidos para los ejes han sido muy activos e importantes. En primer lugar, el proceso de acuerdo de paz con las FARC ha avanzado con algunas dificultades, y el del ELN no ha logrado salir a flote y formalizarse. Es claro que la paz completa en Colombia requerirá todavía más acciones, que incluyen la lucha contra la corrupción, las bandas criminales emergentes (Bacrim) y las mafias incrustadas en el sistema de salud educativo, entre otras.

En cuanto a la incertidumbre política y económica global, la dimensión del terrorismo religioso, el desplazamiento forzado, el Brexit y la incógnita de las elecciones de los Estados Unidos, así como las crisis de varios gobiernos en Latinoamérica, la sanación fuerte de los precios del petróleo y de las *commodities* relacionadas con el comportamiento de las economías de Estados Unidos, Europa y por consiguiente de China, configuran un panorama bastante activo.

En el cambio climático y sus efectos, los avances logrados en la Cumbre de París a finales del 2015 revela la profundidad del problema y sus consecuencias. Día a día aparecen más hechos y evidencias de las dimensiones y efectos del uso de combustibles fósiles, el cambio del uso del suelo y la deforestación, entre otros. Colombia está inmersa en ese mundo complejo e incierto.

Resultados

A continuación se presentan los dos grandes resultados, uno de ellos insumo del siguiente.

Líneas y temas de investigación a nivel mundial

La síntesis de las líneas de investigación vs. universidad/ doctorado (tablas 2, 3, 4 y 5), debidamente discutida por el grupo informal de expertos de la ESAP, presenta los temas que se consideraron y que representan adecuadamente el panorama de construcción internacional de conocimiento en el área de Administración y Políticas Públicas.

Tabla 2. Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Europa

Líneas de Investigación	Instituto Andaluz de Administración Pública en convenio con la Universidad Pablo de Olavide - España	Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - España	Universidad de Salamanca - España	Universidad Autónoma de Barcelona - España	Universidad de Navarra - España	Universidad Autónoma de Madrid - España	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	Universitat Politècnica de València	Universidad de Murcia - España	Hertie School of Governance - Alemania	Universidade do Minho - Portugal	Universidad Tecnológica de Tallinn - Estonia	University of Vaasa - Finlandia	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Francia	Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer - Alemania	Universidad Nacional de la Función Pública - Hungría	Universidad de Lausanne (UNIL) - Suiza	TOTAL
	Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza		•		•						•				•			
Estrategias y políticas de desarrollo económico							•									•		2
Capacidad y estructura institucional del Estado (descentralización y federalización)	•	•			•		•		•	•	•	•			•	•	•	11
Filosofía, sociología y teoría política					•													1
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica			•											•				2
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)							•											1
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social							•											1
Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible				•														1
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.								•										1
Sistema electoral y político													•					1

Continúa

Es interesante observar que la mayoría de las universidades europeas estudiadas en la investigación manejan alrededor de tres temas, a excepción de la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de Paris 1, las cuales abordan siete y seis temas respectivamente. La línea de investigación más común es Capacidad y estructura institucional del Estado (11 de 17 universi-

dades), seguida de Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza (cuatro de 17 universidades), Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público, Gerencia pública y toma de decisiones y Derecho administrativo y contratación pública (tres de 17 universidades).

Tabla 3. Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Estados Unidos

Líneas de Investigación	Auburn Universidad	ASU Arizona State University	University of Arizona	Universidad de La Verne	Universidad de Southern California	Georgetown Universidad	Columbian College of Arts & Sciences	Universidad de Delaware	American University's	Universidad del Estado de Florida	Universidad del Estado de Georgia	Georgia Institute of Technology	Southern University	Florida International University	University of Central Florida	Boise State University's	Northern Illinois University	The University of Illinois at Chicago	University of Illinois at Springfield	TOTAL
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza		•			•				•						•		•			5
Estrategias y políticas de desarrollo económico																	•		•	3
Capacidad y estructura institucional del estado (descentralización y federalización)	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•		•	•	•				13
Filosofía, sociología y teoría política			•									•								2
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica							•		•	•			•				•			6
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social	•																			1
Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible		•			•		•										•			5
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.																	•			1
Sistema electoral y político								•												1
Políticas, estrategias, gestión, teoría, sistemas y regulación de infraestructura, servicios públicos y comunitarios	•				•							•							•	4

Continúa

Continuación tabla 3

Asuntos de género	•																			1
Etnicidad, raza y religión						•	•													2
Crimen organizado, control de la delincuencia y sistema penal	•																		•	2
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del riesgo, del ambiente, del cambio climático y del agua					•			•				•		•						4
Derecho administrativo y contratación pública	•										•									2
Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la Administración Pública (corrupción, ética y burocracia)				•							•									2
Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público	•										•									2
Economía, instituciones y política internacional	•				•							•	•							4
Políticas, estrategias, gestión y sistemas de educación																			•	2
Gestión de conflictos y derechos del individuo												•								1
Políticas, estrategias, gestión y sistemas agrarios y de seguridad alimentaria																			•	1
Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud	•				•		•				•		•		•					6
Administración de recursos humanos del sector público				•						•										2
Gerencia pública y toma de decisiones	•					•				•			•							4
Gobierno electrónico y racionalización de trámites												•								1
TOTAL	10	3	2	3	6	3	5	3	3	3	6	8	4	3	4	1	5	2	2	

Fuente: elaboración propia.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

En el caso de Estados Unidos, la Universidad de Audum aborda 10 de los 25 temas, seguida por Georgia Institute Technology con ocho y la Universidad del Estado de Georgia y la Universidad de Southem con seis. Con respecto a la frecuencia temática, el tema Capacidad y estructura institucional del Estado es investigado en 13 de las 19 universidades analizadas, mientras que

Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica, y Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud (seis de 19) ocupan el segundo lugar. Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible (cinco de 19) es tema también pertinente a la realidad estadounidense.

Tabla 4. Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, América Latina

Líneas de Investigación	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Argentina	EBAPE Escola Brasileira De Administração Pública E De Empresas - Brasil	Instituto Centroamericano de Administración Pública Costa Rica	FLACSO Sede Ecuador	Universidad Galileo - Guatemala	Instituto De Estudios Superiores En Administración Pública - México	Instituto Nacional De Administración Pública - México	Universidad De Anahuac México Norte	Instituto de Administración Pública - México	Universidad De Baja California - México	Centro De Investigación Y Docencia Económicas A.C - México	Universidad Nova Spainia - México	Universidad Michoacana De San Nicolás De Hidalgo - México	Universidad Católica Del Perú	Universidad Wiener - Perú	TOTAL
Antropología del Estado, antropología social y política	•			•	•											3
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza					•					•					•	3
Capacidad y estructura institucional del estado (descentralización y federalización)	•	•		•	•		•	•	•	•	•			•		10
Filosofía, sociología y teoría política	•					•	•									3
Pensamiento administrativo público									•							1
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica	•			•	•	•		•	•				•			7
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)											•					1
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social.	•									•					•	3
Políticas de población (inmigración, emigración)													•			1
Relaciones y alianzas público - privadas														•		1
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.	•						•					•				3

Continúa

Tabla 5. Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Oceanía y Asia

Líneas de Investigación	Universidad de Mcquarie - Australia	Carleton University - Canadá	Universidad De Ottawa School Of Political Studies - Canadá	Ecole National De L' Administration Publique	University Of Regina - Canadá	Ryerson University - Canadá	Universidad de Tsukuba - Japón	Tsinghua University- China	Universidad Nacional de Singapur	Peking University - China	Universidad Nacional de Seúl - Corea del Sur	Chinese University of Hong Kong - China	Nanyang Technological University - Singapur	Universiti Utara Malaysia	Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo - Tailandia	Universidad de Meiji - Japón	University of Brunei Darussalam - Brunei	TOTAL
	OCEANÍA							ASIA										
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza				•	•	•	•				•					•	•	7
Estrategias y políticas de desarrollo económico	•	•	•							•	•				•	•		7
Capacidad y estructura institucional del Estado (descentralización y federalización)	•	•	•		•	•	•				•	•	•	•	•			11
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica	•															•	•	3
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)				•											•		•	3
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social	•						•		•								•	4
Políticas de población (inmigración, emigración)	•				•	•												3
Relaciones y alianzas público - privadas		•		•														2
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.																•		1
Sistema electoral y político				•														1
Políticas, estrategias, gestión, teoría, sistemas y regulación de infraestructura, servicios públicos y comunitarios	•								•		•							3
Asuntos de género				•														1
Etnicidad, raza y religión	•								•									2
Crimen organizado, control de la delincuencia y sistema penal	•								•									2
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del riesgo, del ambiente, del cambio climático y del agua	•				•			•	•		•						•	6
Competitividad y desarrollo económico															•			1
Derecho administrativo y contratación pública				•														1
Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la administración pública (corrupción, ética y burocracia)				•														1
Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público							•		•								•	3
Economía, instituciones y política internacional								•	•			•	•	•			•	6

Continúa

- Economía, instituciones y política internacional
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas de educación
- Gestión de conflictos y derechos del individuo
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas del trabajo y el empleo
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas agrarios y de seguridad alimentaria
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud
- Administración de recursos humanos del sector público
- Gerencia pública y toma de decisiones
- Gobierno electrónico y racionalización de trámites

Resultado del ejercicio escenarios futuros posibles triaxial

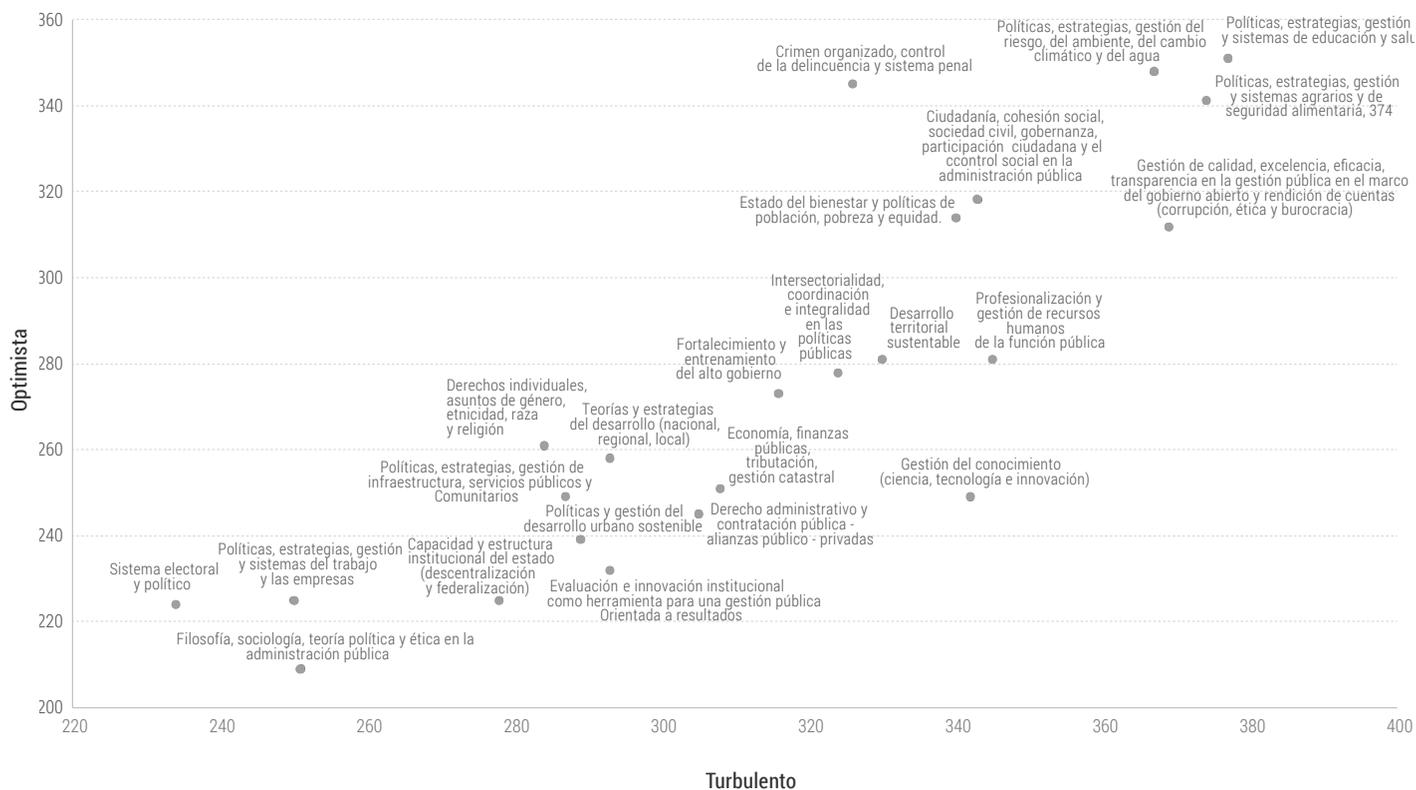
El método de prospectiva estratégica consistente en la “Consulta amplia de expertos con método triaxial de esce-

narios futuros posibles”, combina los elementos de la gestión del conocimiento y el análisis prospectivo para generar una alternativa de consulta que permita proporcionar información para la toma de decisiones en diferentes escenarios.

El análisis del ejercicio de escenarios futuros posibles señala como los temas más importantes para el caso de Colombia en la coyuntura del acuerdo de paz, como se evidencia en la figura 2, los de la gestión del riesgo ambiental, del cambio climático; la gestión de la educación y salud; la gestión de lo agrario y de seguridad alimentaria; la lucha contra el crimen organizado, el control de la delincuencia y el sistema penal; la gestión de la eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el Estado; el desarrollo territorial sustentable, y la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas.

Como se aprecia al comparar con el ejercicio de revisión de temas a nivel mundial, el caso colombiano es *sui generis* en opinión de los encuestados, pues expresa las características de un modelo de desarrollo y de la evolución histórica que ha resultado en deterioro ambiental, deficiencia de oportunidades, corrupción y violencia que reclama una política pública y presencia del Estado diferente a la que ha primado en los últimos 30 a 40 años.

Figura 2. Escenarios futuros posibles administración pública



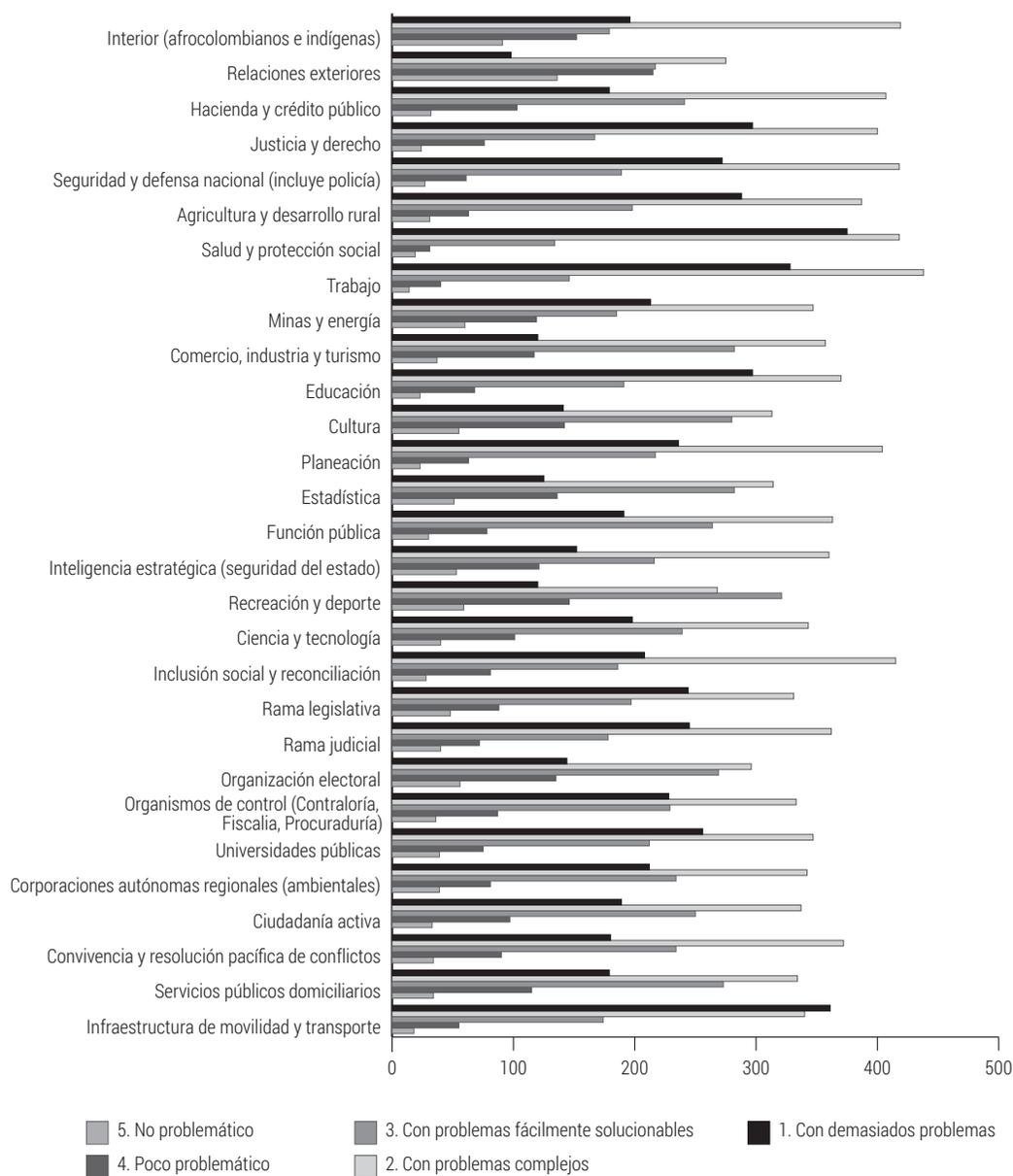
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los problemas existentes en los diferentes sectores de la gestión pública (figura 3), aparecieron la movilidad y transporte; la salud y protección social; la justicia y el derecho, y la agricultura y desarrollo rural, así como la educación, con muchos problemas muy complejos, mientras que los sectores de afrocolombianos e indígenas, hacienda y crédito público, seguridad y defensa nacional, trabajo, planeación e inclusión social y reconciliación aparecen con problemas complejos.

tradores públicos no tienen familiaridad y menos experiencia en procesos de planeación participativa, investigación-acción participativa y resolución de conflictos, lo cual es muy pertinente en la etapa del posacuerdo de paz con las FARC, en la cual se requiere presencia real y productiva del Estado so pena que otros ocupen su lugar especialmente en las áreas de justicia, seguridad y recaudación de impuestos, en una forma ágil, transparente y efectiva.

Como resultado de la encuesta, en otras de sus preguntas se encuentra que una proporción muy alta de adminis-

Figura 3. Sector o tema en el que se encuentran los principales problemas de gestión pública en su municipio o región



Fuente: elaboración propia.

Fonseca (2015), construyó el Índice de Desarrollo Territorial Sustentable (IDTS), para contrastar los resultados de los escenarios mencionados con la realidad de las regiones colombianas en cinco dimensiones o riquezas que existen en cada municipio: riqueza humana, riqueza intelectual (que contempla tres modos de construcción del conocimiento), riqueza privada, riqueza pública y riqueza natural-ambiental, lo cual permitió zonificar el país con el fin de recomendar políticas y estrategias de ciencia, tecnología e innovación, regionalmente diferenciadas para lograr, con más eficacia, eficiencia y apropiación local y regional, el desarrollo territorial sustentable (Fonseca, 2015). De la misma manera, es posible comparar las respuestas de los administradores públicos encuestados con los IDTS de sus respectivas regiones, y analizar la coincidencia o no de estas cifras frente a la percepción expresada en la encuesta para identificar brechas de comprensión y gestión pública.

Un ejercicio rápido de localización o focalización territorial de los esfuerzos de la gestión pública a partir de la interpretación del IDTS y del ejercicio de la ESAP, se puede hacer con la tabla 6, resultante del análisis de componentes principales de la información de todos los parámetros en todos los municipios. En dicha tabla se aprecia la fuerza explicativa de cada una de las riquezas en el IDTS del departamento, teniendo en cuenta los resultados de la encuesta a administradores públicos, en la cual se priorizan temas que aparecen en el listado mencionado anteriormente en la sección “Líneas y temas de investigación a nivel mundial”. De la tabla 6 se puede proponer que cada uno de los temas debería ser enfatizado en el departamento en el cual se encuentra mayor peso explicativo de la riqueza que se relaciona con dicho tema. Así por ejemplo, en Antioquia, la riqueza natural tiene alto peso relativo y la política que aparece en mayor puntaje en ambos escenarios es la gestión ambiental del riesgo y del cambio climático, por lo tanto sería totalmente pertinente enfocar esfuerzos en dicha área.

Tabla 6. Comparación ACP para el país y por departamentos⁴

	IMRH	IMFISCOAMB	IMPINST	IMRINT	IMRP
Todos los municipios	34.845	11.998	32.89	2.823	17.444
Amazonas	10.887	6.76	24.535	18.32	39.498
Antioquia	33.868	4.543	34.702	11.755	15.133
Arauca	1.553	16.697	23.557	29.061	29.133
Archipiélago	20.006	19.974	20.006	20.006	20.006
Atlántico	15.301	19.071	16.443	23.698	25.487
Bolívar	25.676w	0.074	19.568	26.596	28.084
Boyacá	53.616	1.967	1.911	3.559	38.947
Caldas	19.225	16.595	31.831	9.374	22.974
Caquetá	31.425	14.629	19.42	4.234	30.292
Casanare	31.987	1.566	55.771	0	10.126
Cauca	13.958	11.161	40.855	0.384	33.643
Cesar	0.249	24.553	4.236	40.84	30.121
Chocó	20.151	24.831	0	40.085	14.933
Córdoba	38.67	35.547	3.128	21.187	1.468
Cundinamarca	38.67	35.547	3.128	21.187	1.468

Continúa

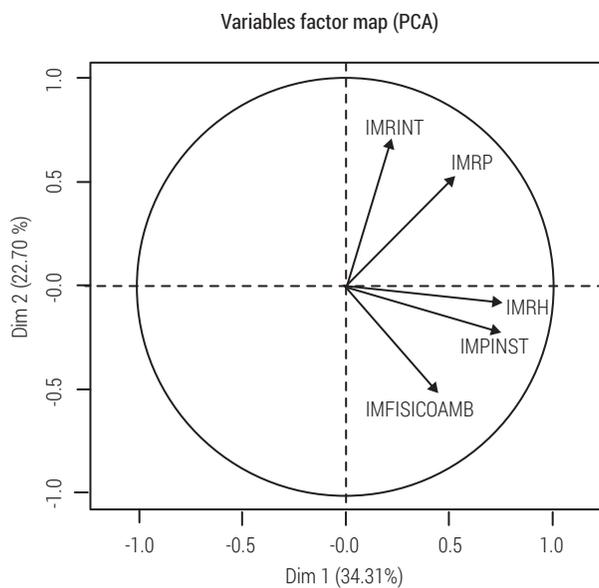
⁴ Donde, IMRH: Índice Municipal Riqueza Humana; IMFISCOAMB: Índice Municipal Físico Ambiental; IMPINST: Índice Municipal Riqueza Pública e Institucional; IMRINT: Índice Municipal Riqueza Intelectual; IMRP: Índice Municipal Riqueza Pública.

Continuación tabla 6

Guainía	25.829	36.889	4.003	8.272	25.007
Guaviare	17.468	26.353	3.726	28.028	24.425
Huila	0.005	0.428	36.299	20.192	43.076
Guajira	26.153	35.443	0.018	4.663	33.723
Magdalena	22.454	10.04	4.133	26.193	37.18
Meta	42.252	5.367	37.027	2.561	12.793
Nariño	28.058	11.48	20.468	30.204	9.789
Norte de Santander	39.709	0.59	29.779	0.841	29.082
Putumayo	22.126	24.189	30.342	20.354	2.988
Quindío	26.845	6.471	31.131	3.773	31.78
Risaralda	29.78	6.193	23.488	9.278	31.26
Santander	33.753	0.204	17.368	14.069	34.606
Sucre	19.846	0.57	28.879	14.184	36.522
Tolima	40.01	19.023	23.233	4.757	12.978
Valle del Cauca	37.355	7.559	37.891	4.817	12.379
Vaupés	18.376	23.363	0.764	33.297	24.2
Vichada	22.004	6.004	37.061	28.234	6.697

Fuente: Fonseca Zarate, 2016.

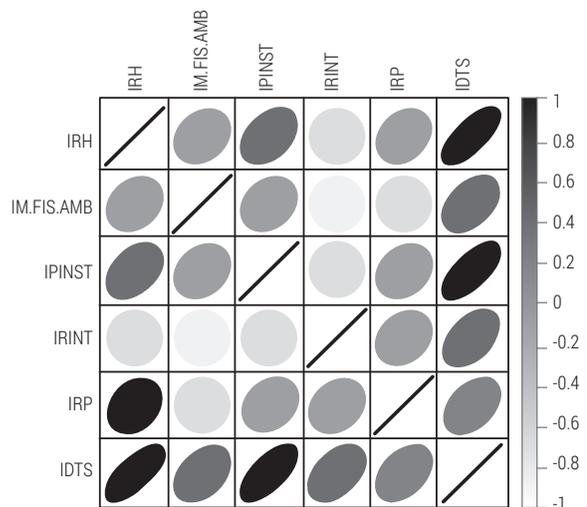
Figura 4. Círculo correlación multivariables relevantes ACP para IDTS de todos los departamentos



Fuente: Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015.

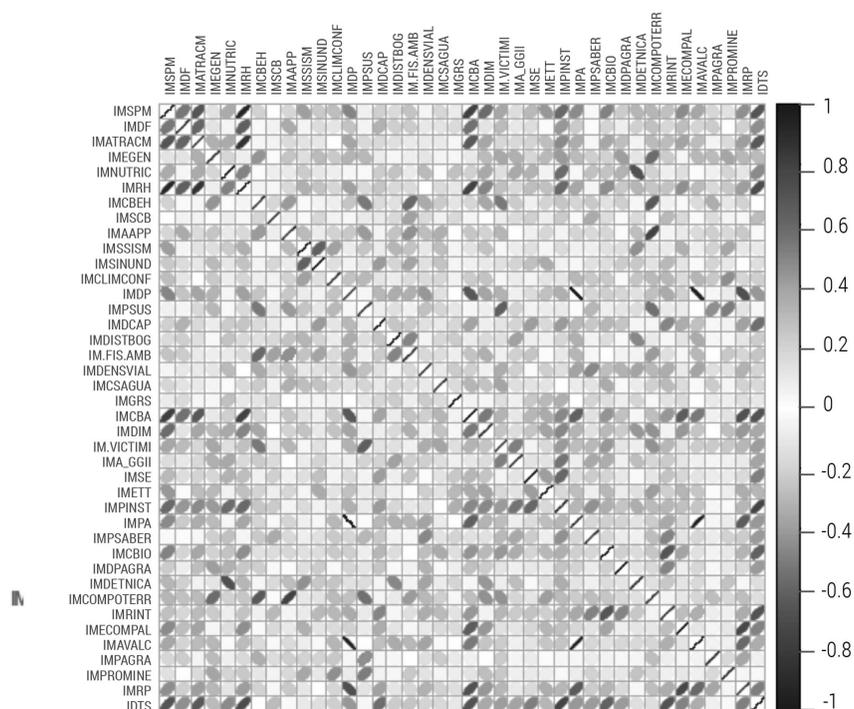
La amplia base de datos municipales que se integró con los resultados de los *Escenarios futuros posibles triaxiales* permitió ejecutar un ejercicio de “minería de datos” para identificar relaciones entre las diferentes variables, tal como se aprecia en las figuras 4, 5 y 6 (Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015).

Figura 5. Gráfico de correlaciones IDTS



Fuente: (Fonseca, Garavito, Rincón, & Moreno, 2015).

Figura 6. Gráfico de correlaciones IDTS



Fuente: Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015.

Conclusiones

- El futuro es complejo, incierto y excitante. Las innovaciones tecnológicas resultarán también en innovaciones sociales e institucionales. El mundo será distinto y debemos aprovechar todos los adelantos científicos y técnicos para construirlo más humano, incluyente, equitativo, sustentable y ecoproductivo.
- Los métodos de escenarios futuros posibles y de consultas de expertos tipo Delphi son instrumentos pertinentes y útiles para la toma de decisiones de carácter participativo y estratégico. El método de consultas amplias de expertos enriquecido con el método triaxial de escenarios futuros posibles, permite abarcar una visión más amplia del futuro, sin castigos de eficiencia y rapidez, que pueden contar muchas personas, como se comprobó en la ESAP. El método aplicado de forma periódica, permitiría establecer una retroalimentación adecuada para garantizar la gestión del conocimiento, diferenciada regional y sectorialmente, de cualquier entidad del Estado, pues es clara la necesidad de usar sus resultados para la toma de decisiones organizacionales.
- La minería de datos, que contiene muchas herramientas como la estadística espacial y el análisis multifactorial, permite la identificación temprana y ágil de relación entre diferentes variables consideradas. Es importante avanzar en la apropiación de estas herramientas y de la incorporación en los procesos de toma de decisiones fundadas en información confiable y aplicada.
- El mundo está cambiando rápidamente y requerimos entenderlo a la misma velocidad, so pena de aislarnos o marginarnos. En la medida en la cual consultemos la opinión y visión de los demás actores de los sistemas en que está organizada la sociedad, podremos acertar más en la ruta de la construcción de un futuro incluyente y sustentable.
- Las respuestas de la encuesta y resultados del método permiten dirigir más eficaz y eficientemente los esfuerzos institucionales y organizacionales, e incluso reestructurar las entidades y empresas con un mejor conocimiento y retroalimentación periódica si se establece como un mecanismo de consulta y decisión colectiva, pues sus costos y complejidad bajos permiten reenviar y compartir los resultados muy ágilmente y de manera periódica. En este caso

la respuesta fue muy alta: 1650 personas contestaron de 9205 administradores públicos, para un 18 %, cuando lo normal es esperar menos del 10 % de respuestas.

- Se sugiere y recomienda a la ESAP adoptar la cultura de la consulta masiva periódica a sus egresados, tanto por su nivel bajo de dificultad como por la potencia de sus hallazgos para tomar decisiones acerca de temas o de cambios institucionales requeridos.
- De manera más específica, los resultados de la encuesta en aspectos puntuales atinentes al interior de la ESAP actual es el siguiente:
 - El proceso de construcción, soporte y análisis de resultados de la encuesta permite recoger algunas lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones durante el proceso, que son determinantes para la definición del Modelo Básico del Sistema de Gestión del Conocimiento para la ESAP, y para el Doctorado en Administración Pública.
 - La gran mayoría de encuestados que respondieron, 60 %, se encuentra entre los 21 y 59 años, y son hombres el 60 % y profesionales universitarios con alguna especialización.
 - Es necesario trabajar en la ampliación y desarrollo de mejores canales de comunicación con la comunidad de administradores públicos. Se evidenció que la comunidad consultada no está suficientemente familiarizada con los servicios y ofertas de la ESAP y que los medios de comunicación dispuestos no están siendo consultados suficiente ni adecuadamente.
 - Por otra parte, se encuentra una oportunidad evidente para abordar la demanda existente en necesidades de actualización y capacitación, con programas de extensión presencial y virtual y con el Doctorado en Administración Pública.
 - Las falencias sectoriales identificadas por los que respondieron son: movilidad, universidades públicas, sistema judicial y legislativo, planeación, salud y protección social, trabajo, y sector agropecuario y desarrollo rural.
 - En el ejercicio de escenarios futuros posibles, las líneas en las que se debe dar énfasis, tanto en la investigación como en la formación, son: la gestión ambiental; la educación y salud; lo agrario y de seguridad alimentaria; la lucha contra el crimen organizado; la gestión de la eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el Estado; el desarrollo territorial sustentable; la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas, y la paz y la gestión en el posacuerdo de paz. Estas áreas o líneas aparecen con alta puntuación en los dos escenarios planteados: el optimista y turbulento.
- Es necesario mejorar la investigación y la producción de conocimiento, mediante el fortalecimiento de la estructura investigativa de la ESAP, para que esta se traduzca en verdaderas soluciones a los diferentes problemas de la gestión pública. Es conveniente establecer metas concretas y pragmáticas y asignar recursos para lograr su cumplimiento, incentivando con concursos y visibilización de los esfuerzos personales y de los grupos.
- Es necesario aprovechar los recursos tecnológicos existentes para:
 - Mejorar la comunicación con la comunidad.
 - Generar una metadata de la información disponible y resultante de la actividad investigativa.
 - Generar estrategias para aprovechar y explotar la información, de tal forma que ésta sea útil para la toma de decisiones y para la consulta de la comunidad de administradores públicos.
 - Generar estrategias de generación de programas virtuales de actualización permanente que aborden problemáticas aplicadas en la Administración Pública.
- Generar boletines, informes y comunicados que permitan promocionar programas, acercar a la comunidad a la ESAP, enviar noticias de interés, actualizar en cuanto a normatividad, enviar ofertas de empleo y promocionar servicios de la Escuela.
- Es necesario contratar más profesores investigadores de tiempo completo con exigencias más altas, para soportar el posible doctorado y el observatorio que se proponen en otros documentos.
- Es necesario incentivar más la participación de los estudiantes en los semilleros de investigación.

- 2F%2Fwww.futuribles.com%2Ffr%2Fviewer%2Fpdf%2F7821%2F&usg=AFQjCNGNB2CqZvYzA-Q97CgJMEbCAv9h6kQ&sig2=_ZtRBbvE5u9RjmCbl
- Krugman, P. (2000). *The New Economic Geography*.
- Lopez, C. (2016). *Adiós a las FARC y ahora qué?* Bogotá: Editorial Debate.
- Mazzucatto, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. New York: NYU.
- Miklos, T., & Tello, M. E. (2000). *Planeación Prospectiva: Una Estrategia para el diseño del Futuro*. México: Limusa.
- Montuschi, L. (2000). *La economía basada en el Conocimiento: importancia del conocimiento tácito y del Conocimiento Codificado*. Buenos Aires: CEMA.
- Nonaka, I., & Takeuchi. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Riascos, S. (2012). Gestión del conocimiento una herramienta efectiva para la construcción de escenarios en el prospectiva tecnológica. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol. XX, núm. 1, 107-121.
- Rifkin, J. (2005). *The Third Industrial Revolution*. San Francisco: pendiente.
- Rifkin, J. (2013). *Zero Marginal Cost Society*. San Francisco.
- Robinson, J., y Acemoglu, D. (2012). *Por qué fracasan los países*. Deusto S.A. Ediciones.
- Rubio, R. (2009). DDR, *En clave de prospectiva. Futuros escenarios posibles para Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Ruíz, C. A. C. (2012). Gestión del conocimiento en una organización intensiva en conocimiento: el caso de un Centro de Investigación de Excelencia en Colombia. *Civilizar de Empresa y Economía*, 3(6), 52-70.
- Serra, J. (1997): «Imaginar un mañana». *La Vanguardia* [en línea]. Ciencia y salud. Disponible en <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html>
- Stiglitz, J. (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Process*. World Bank, Prebisch Lecture.
- Tapscott, D. (1995). *La Economía Digital*. Madrid: MacGraw/Hill.

Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá

Nicolás Simbaqueba Moreno

Autor

Nicolás Simbaqueba Moreno

Administrador Público, especialista en Administración Pública Contemporánea, Profesional Universitario, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, Colombia.

Contacto: nsimbaqueba@serviciocivil.gov.co, Dirección postal: calle 5 a Sur 80-11.

Palabras clave

Nueva Gestión Pública, Bogotá, Administración Pública, burocracia, reforma administrativa, modernización administrativa, prácticas administrativas, transparencia, ética pública, gobierno electrónico, servicio al ciudadano.

Keywords

New Public Management, Bogota, Public Administration, bureaucracy, regulatory administrative reform, administrative modernization, administrative practices, transparency, public ethics, online government, service to the citizen.

JEL: H, H8, H83.

Fecha de recepción: 16-01-2016

Fecha de aprobación: 05-07-2016

Cómo citar este artículo

Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 200-218. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/67>

Resumen

Con la crisis del Estado de bienestar algunos gobiernos del mundo desarrollado se abocaron a implementar un nuevo paradigma de gestión denominado Nueva Gestión Pública (NGP), que pretendía reemplazar al modelo burocrático mediante un conjunto de políticas de modernización administrativa como la descentralización, la gestión de la calidad, la flexibilización administrativa, el servicio al ciudadano y la gestión orientada a resultados, entre otros. Estas políticas fueron tomando relevancia a nivel internacional, hasta el punto de convertirse en los referentes de lo que se considera o no una buena Administración Pública; luego este paradigma fue introduciéndose al Estado colombiano a través de la expedición de diferentes normas que pretendían armonizar la administración colombiana con la tendencia mundial, las cuales, más adelante, tuvieron repercusión en la administración de la ciudad de Bogotá, donde se han venido introduciendo una serie de reformas que, aunque de manera lenta y poco clara, tienen las características propias de la NGP.

An approach to the new public Management in Bogota

Abstract

Considering the crisis of the welfare state, some developed governments started leading to implement a new management paradigm called New Public Management (NPM), aiming at replacing the old bureaucratic model to a group of administrative modernization policies, such as decentralization, quality management system, administrative flexibility, public service and the management for the results, among others. These policies stated becoming relevant internationally, up to the point they became references for the bad and good Public Administration. Later, this paradigm started to take part in Colombia, through some rules releasing, aiming at coordinating Colombian administration to global tendencies. Farther ahead, those rules had impact in the administration of the city of Bogota, where a series of regulatory reforms have been introduced, although slowly and confusingly, they have the NPM characteristics.

Uma aproximação à Nova Gestão Pública em Bogotá

Resumo

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, alguns governos do mundo desenvolvido iniciaram a implementar um novo paradigma de gestão denominado Nova Gestão Pública (NGP), que pretendia substituir o modelo burocrático mediante um conjunto de políticas de modernização administrativa, como a descentralização, a gestão da qualidade, a flexibilização administrativa, o serviço ao cidadão e a gestão orientada a resultados, dentre outros. Essas políticas foram tomando relevância em nível internacional, até o ponto de converterem-se nos referentes do que é considerado (ou não) uma boa Administração Pública. Então esse paradigma foi sendo introduzido no Estado colombiano através da expedição de diferentes normas que pretendiam harmonizar a administração colombiana com a tendência mundial, as quais, mais adiante, tiveram repercussão na administração da cidade de Bogotá, onde vêm-se introduzindo uma série de reformas que, ainda de maneira lenta e pouco clara, têm características próprias da NGP.

Une approche de la nouvelle gestion publique à Bogotá

Résumé

Avec la crise de l'État-providence quelques gouvernements du monde développé se sont employés à mettre en application un nouveau paradigme de gestion dénommé: "Nouvelle Gestion Publique (NGP)", qui essayait de remplacer le modèle bureaucratique au moyen de l'ensemble de politiques d'une modernisation administrative comme la décentralisation, la gestion de la qualité, de l'assouplissement administratif, du service au citoyen et la gestion orientée aux résultats, entre autres. Ces politiques ont pris de l'importance au niveau international, jusqu'au point de devenir des références de ce qui est considéré ou non comme une bonne Administration Publique; ensuite ce paradigme s'est introduit à l'État colombien à travers l'expédition de différentes normes qui essayaient d'harmoniser l'administration colombienne avec la tendance mondiale, lesquelles, plus tard, ont eu une répercussion sur l'administration de la ville de Bogotá, où elles sont venues en introduisant une série de réformes que, bien que d'une manière lente et peu claire, elles aient les propres caractéristiques de la NGP.

Palavras-chave

Nova Gestão Pública, Bogotá, Administração Pública, burocracia, reforma administrativa, modernização administrativa, práticas administrativas, transparência, ética pública, governo eletrônico, serviços ao cidadão.

Mots-clés

Nouvelle Gestion Publique, Bogotá, Administration Publique, bureaucratie, réforme administrative, modernisation administrative, pratiques administratives, transparence, éthique publique, gouvernement électronique, service au citoyen.

Introducción

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha surgido en las últimas décadas como una solución a la excesiva burocratización del Estado. Este nuevo paradigma que trae una racionalidad empresarial al sector público, ha cambiado los supuestos y principios sobre los que se articula la función administrativa; aunque dicho paradigma se origina en países de contextos y estructuras diferentes a los latinoamericanos, debido al proceso de globalización e integración de la economía se ha recomendado por parte de los organismos internacionales¹, ya que de su imple-

mentación dependerá que un Estado sea considerado o no un buen gobierno.²

Dicha realidad no fue ajena para Colombia. Desde hace un par de décadas el Estado ha venido adecuando su legislación, estructuras y prácticas administrativas en concordancia con los postulados de la NGP; ejemplo de ello es la introducción de principios constitucionales tales como

de Administración para el Desarrollo (CLAD), o las series documentales sobre gestión pública que ha publicado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2 El Departamento Nacional de Planeación ha identificado la práctica del Buen Gobierno como la búsqueda de mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia.

1 Al respecto, se puede señalar el *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: El Estado en un mundo en transformación* del Banco Mundial, el documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* del Centro Latinoamericano

la eficacia, la eficiencia y la economía dentro la función administrativa, lo que fue acompañado en años anteriores por el proceso de descentralización administrativa, así como por la adecuación del estatuto de contratación y la expedición de normas de racionalización de trámites, transparencia y acceso a la información.

Aunque es conocida la relevancia del Distrito Capital de Bogotá dentro de una estructura centralista como la colombiana, llama la atención la falta de estudios que indaguen sobre el impacto de los procesos de modernización administrativa y la conveniencia de implementar la NGP como herramienta para la creación del valor público; aunque en un primer momento se considere que el campo de estudio de la gestión pública en Bogotá está agotado o por lo menos bien abordado, la realidad es que se requiere afrontarlo con mayor profundidad ya que la ciudad no debe alejarse de los avances que vienen ocurriendo en el orden nacional, y que se han visto acelerados por el proceso de ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Este artículo pretende dar un panorama en algunos temas relevantes para la modernización administrativa de la ciudad desde el paradigma de la NGP, como la estructura administrativa, la gestión de las organizaciones, la gestión del personal y las nuevas tendencias administrativas; entre estas últimas figuran la transparencia, la ética pública, la participación ciudadana, el gobierno electrónico y el servicio al ciudadano. Estos temas serán analizados a partir de una revisión conceptual para luego describir las estrategias implementadas desde la administración distrital en esos ámbitos, y por último señalar algunas deficiencias que se han presentado en su proceso de implementación. Aunque los temas abordados en este artículo no son los únicos en materia de modernización administrativa, sí son los de mayor desarrollo y trabajo por parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, como máximos responsables de la Gestión pública Distrital.

Contexto institucional

La Nueva Gestión Pública (NGP) se ha convertido en el paradigma organizacional dominante a raíz de la crisis del Estado de bienestar, y su énfasis ha estado en el rol del Estado como satisfactor de necesidades; por lo tanto, ha promulgado la generación de organizaciones más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario, como las organizaciones de tipo empresarial. Como lo explica Aguilar (2006), la reforma administrativa de los años ochenta era una respuesta a los problemas de opera-

ción del gobierno, a la ineficiencia y baja calidad de los servicios del Estado y a la falta de legitimidad de las instituciones públicas; esas primeras reformas tuvieron un acento en el ajuste fiscal, la privatización y la liberalización del comercio, esto propiciado, para América Latina, por el llamado Consenso de Washington, que a su vez se desprendía del auge del neoliberalismo en Estados Unidos e Inglaterra. En contraste, las reformas de segunda y tercera generación que surgieron en años posteriores buscaron el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas, la ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal.

Como señala Bresser Pereira (1997), la reforma del Estado fue un tema que acaparó toda la atención durante la década de los 90 en todo el mundo; fue una consecuencia del proceso de globalización que estaba teniendo lugar, en virtud del cual los Estados han visto disminuida su autonomía para crear y poner en marcha políticas. Esto fue posible debido a la crisis del Estado que comenzó a tomar forma en casi todo el mundo en los años 70, aunque no termina de definirse hasta los años 80.

La NGP adquiere una doble connotación, por un lado, “como un conjunto de doctrinas que intervienen en el diseño y cambio organizacional” (Hood, y Jackson, 1997, citado por Chica, 2011, p. 71), y por otro, como un “campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales” (Barzelay, 2001, p. 1). Vale la pena decir que desde el plano teórico, la NGP asume el término de políticas públicas de gestión como “las reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de: planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa” (Barzelay, 2003, citado por Chica, 2011, p. 68).

La NGP no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan (Chica, 2011, p. 67). Entre dichos enfoques se encuentran: la reinención del Gobierno, el buen gobierno, el paradigma posburocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público, el gobierno abierto y la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) (Chica, 2015).

Dentro de los planteamientos más destacables y que mayor repercusión tienen para los procesos de modernización administrativa encontramos la reinención del

gobierno y la GpRD. El primero es una apuesta por la transformación del enfoque burocrático a un gobierno corporativo (Osborne, & Gabler, 2002), y el segundo es una estrategia metodológica que busca superar problemas administrativos propios de la Administración Pública y propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, haciendo un énfasis especial en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y el bienestar de los ciudadanos (BID y CLAD, 2007, citado por Chica, 2015, p. 109).

Por consiguiente, el paradigma de la NGP incorporó a la Administración Pública herramientas y técnicas que pretenden reinventar las administraciones burocráticas por una gerencial orientada a resultados, “cuya intensidad ha sido mejorar, entre otros, los procesos de planeación, la gestión financiera, la gestión administrativa, el control y el monitoreo; así como también, acercar un poco más el Estado a la ciudadanía, ofreciendo más posibilidades de acceso a la información y a la promoción de mecanismos de transparencia y la participación ciudadana” (Federación Colombiana de Municipios, 2014, p. 11).

En el caso de América Latina, se resaltan dos modelos para la NGP que sistematizan lo que debe entenderse por desempeño gubernamental en la prestación de los servicios públicos: los modelos de la OCDE y del CLAD, que por su perspectiva bien pueden considerarse, el primero, como parte constitutiva de las llamadas corrientes neoempresariales, y el segundo, como un modelo ubicado dentro de las llamadas corrientes neopúblicas (Guerrero Olvera, 2008). La diferencia sustancial entre ambos radica en que el modelo OCDE responde a las reformas desarrolladas por los países anglosajones acerca de la implementación de un gobierno empresarial, y en el caso del CLAD, se refiere a las diferencias entre el sector público y privado, así como la importancia del contexto administrativo de cada país al momento de implantar estrategias de otras latitudes.

Como lo han señalado algunos autores, por ejemplo Isabel García (2007), Al Gore (1994), Carles Ramio (2001) y Oscar Oszlak (2013), las principales reformas al sector público en América Latina consistieron en la implantación de procesos de rendición de cuentas, la adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado, el logro de un mejor desempeño a un costo más bajo, la reducción de la relación entre la administración y la ciudadanía a una relación administración-clientes, la simplificación de la estructura jerárquica, el importante rol de la ciudadanía y la sociedad civil en la toma de decisiones, y una mayor transparencia en las actividades de la administración, entre otros.

La NGP en Colombia tuvo su mayor expresión en el Documento CONPES 3248 de 2003 y la Ley 790 de 2002, que dio nacimiento al Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)³. Este programa fue un intento de implantar los preceptos de la NGP, ya que se consideraba que había un exceso de burocratización en el Estado colombiano, por lo cual se estableció que la Administración Pública debía fortalecer su institucionalidad con una nueva cultura gerencial de administración de lo público. En este contexto, cuatro conceptos básicos deberán tenerse en cuenta en el desarrollo del proceso de renovación de la Administración Pública: austeridad, eficacia y eficiencia, gestión por resultados y flexibilidad administrativa (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 5).

Las estrategias que plantea la NGP no han sido ajenas para la administración de Bogotá, en la medida en que, en un régimen unitario con descentralización administrativa como el colombiano, las normas expedidas por el gobierno nacional en relación a los procesos de modernización administrativa deben ser implementadas por sus entidades territoriales. Aunque Bogotá presenta un régimen especial dado por la Constitución de 1991, un posible desconocimiento o particular interpretación sobre las políticas de modernización administrativa romperían el principio de integridad territorial que tiene Colombia.

Aunque el Gobierno Nacional y el Distrital han avanzado en las estrategias, estas han sufrido una serie de críticas que señalan que la NGP es una tecnología económica apartada de la Administración Pública tradicional en cuanto a sus fines y en cuanto a sus medios, surgida en contextos históricos diferentes (Rincón, 2009, p. 125). Por tanto, se ha indicado que la simple adopción de modelos extranjeros, lo que se denomina “isomorfismo”, no soluciona los problemas de baja capacidad institucional que presentan las administraciones públicas de la región, ya que responden a entornos y problemáticas diferentes.

³ Entre sus reformas se encuentran: a) la reforma al sistema del empleo público, b) la reforma al sistema de contratación administrativa, c) la creación de una estrategia gubernamental para la gestión jurídica pública, d) el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos de propiedad del Estado, e) la implantación de un sistema de evaluación por resultados, f) la reforma a los organismos de regulación y control, g) la reforma al sistema presupuestal, h) la unificación de los sistemas de información dentro del Estado y de este respecto a los ciudadanos, i) el fortalecimiento del gobierno electrónico, j) la estrategia antitrámites y k) la política de racionalización y calidad normativa (Castro, 2005, p. 7).

Estructura y reformas administrativas

Analizar las estructuras de la Administración Pública nos permite entender mejor la naturaleza, el funcionamiento y el tipo de modelo de gestión e intervención. Por estructura administrativa se entiende un esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones, orientados a la consecución de unos objetivos determinados (Criado, 2009, p. 1).

Se ha determinado, en el caso colombiano, que las reformas administrativas generalmente son solo operativas, pues se limitan a hacer ajustes en la organización de la Administración Pública sin modificar los criterios generales de organización y funcionamiento (Rodríguez, 2014), y basándose más en la eficiencia económica que en la gestión administrativa.

La lógica del Estado unitario forzaba a una idea amplia de descentralización que comprendía un ámbito territorial y otro nacional, el cual desarrolló un tipo de organización que responde al auge de la escuela del servicio público, que en su momento fue la preponderante en el derecho administrativo, y se materializó con la “descentralización por servicios”. Los establecimientos públicos eran entonces los modelos organizacionales de la Administración Pública del nivel central, pero más adelante se advirtió la posibilidad de crear organizaciones con otra naturaleza jurídica que pudieran desarrollar actividades industriales y comerciales (Montaña, 2015).

Las primeras reformas generaron una estructura sectorial para la Administración Pública que encontró fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, pues el Estado, como ente, adquirió amplias y heterogéneas competencias que le dificultaban actuar de manera eficaz; esto lo condujo a despojarse de algunas funciones, las cuales entregó a entidades creadas exclusivamente para el desarrollo de actividades técnicas y especializadas (Rodríguez, 2013).

Otro debate en materia de estructura que ha venido tomando relevancia es la inclusión de nuevas categorías institucionales como las agencias y las autoridades, figuras que son propias de la NGP. Con la Ley 489 de 1998 se estableció la naturaleza jurídica y las características de las entidades y organismos que hacen parte del sector central y descentralizado por servicios, y se determinaron y delimitaron sus funciones y competencias. Esta propuesta se ha venido ampliando con la introducción de nuevos tipos de entidad, como las agencias y las autoridades, que aunque son unidades administrativas espe-

ciales en la práctica, ya que el ordenamiento jurídico no se ha modificado para introducir esas nuevas figuras, el Gobierno Nacional las ha impulsado como modelos de organización más eficientes y eficaces. Esto ha creado una confrontación axiológica de modelos organizacionales, debido a que la especialización y tecnificación que se espera de este tipo de organizaciones no está acompañada por reformas en materia de control administrativo, autonomía técnica, convenios de rendimiento o profesionalización del talento humano, entre otros, lo que conduce, en últimas, a crear el mismo tipo de organización burocrática que solo sufre cambios formales y no estructurales.

Evolución de la estructura administrativa de Bogotá D. C.

Con la Constitución de 1886, la ciudad de Bogotá no presentaba ningún régimen jurídico especial y era considerada como cualquier municipio del país; pero su crecimiento y dinámica impulsó la promulgación de un marco legal acorde a su especificidad, lo cual se concretó con la Ley 72 de 1926, que permitió crear una estructura administrativa conformada por tres Secretarías: 1) Gobierno, 2) Hacienda y 3) Obras Públicas, lo que fue acompañado con la creación de diversas oficinas que fueron constituyendo la estructura de la administración.

El Acto Legislativo 1 de 1945 que reformó la Constitución de 1886, en su Artículo 5 reconoce finalmente las particularidades de la ciudad, y así, indica la necesidad de crear instituciones diferentes a las que existían en otras entidades territoriales. La creación de Bogotá como Distrito Especial fue acompañada por el Decreto 3640 de 1954, que definió su organización administrativa; para aquella época, la administración contaba con cuatro Secretarías: 1) Gobierno, 2) Hacienda, 3) Higiene y Salubridad y 4) Aseo y Obras Públicas; a estas se sumaban el Departamento Administrativo de la Circulación y Tránsito y la Dirección de Educación, y como entidades descentralizadas existían la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Caja de Vivienda Popular y la Caja de Previsión Social del Distrito.

El Acto Legislativo 1 de 1968 vuelve a reformar la Constitución de 1886 y le da la posibilidad al Presidente de la República de adecuar la estructura administrativa de Bogotá; como han señalado algunos autores, la reforma constitucional de 1968 establece una nueva estructura de la Administración Pública (Younes, 2010), que como novedad trajo la incorporación de la teoría de las entidades descentralizadas por servicios, para figurar como piezas esenciales del aparato administrativo. Con la expedición del Decreto 3133 de 1968 se señala que

las autoridades de la ciudad serán: el Alcalde Mayor, las Secretarías y los Departamentos Administrativos, la Junta Asesora de Contratos y la Junta Asesora de Planeación Distrital.

El citado decreto establece una estructura mínima, las Secretarías de: 1) Gobierno, 2) Hacienda, 3) Obras Públicas, 4) Educación, 5) Salud Pública y 6) General; y los siguientes Departamentos Administrativos: 1) Planeación, 2) Tránsito y Transportes, 3) Bienestar Social, y 4) Acción Comunal.

Además, indica en su artículo 18 que el Departamento Administrativo de Planificación se denominará en adelante de Planeación; la actual Secretaría de Tránsito y Transporte pasa a ser Departamento Administrativo; el actual Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social se denominará de Bienestar Social, y la actual División de Acción comunal tendrá carácter de Departamento Administrativo.

Más adelante, con el Acuerdo 7 de 1977⁴ del Concejo Distrital, se dictaron normas sobre la organización y funcionamiento de la administración. Se debe recordar que el Decreto 3133 de 1968 otorgó dicha facultad y se establecieron los siguientes organismos: el Concejo, el Alcalde Mayor, las Secretarías, Departamentos Administrativos, la Junta Asesora y de Contratos, la Junta de Planeación Distrital, la Junta Distrital de Hacienda, las Alcaldías Menores y las Entidades Descentralizadas Distritales. Dicha estructura fue extendiéndose (Instituto Distrital de Desarrollo Urbano en 1972, Instituto Distrital de Cultura y Turismo en 1978, o el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en 1990), pero con la expedición de la Constitución de 1991 y del Decreto Ley 1421 de 1993, que es el estatuto del Distrito Capital de Bogotá, la estructura administrativa no sufrió una adecuación integral sino reformas parciales que tenían una lógica de gobierno e inmediateza, sin considerar la integralidad y la composición de toda la estructura, y generando así un aumento desordenado en su tamaño.

La estructura administrativa presentaba 15 entidades en el nivel central y 49 en el sector descentralizado. 30 años después, ante dicho panorama, se vio la necesidad de adecuar la estructura a los desarrollos normativos sobre el tema (Ley 489 de 1998) y a la nueva complejidad de la ciudad; entonces se expidió el Acuerdo 257 de 2006, que es la norma que establece la estructura, orga-

nización y funcionamiento general de la administración distrital. Antes de la reforma del año 2006, la estructura administrativa del Distrito Capital presentaba la composición que se detalla en la tabla 1.

Tabla 1. Estructura administrativa distrital antes del Acuerdo 257 de 2006.

Sector Central (15)	Sector Descentralizado (49)
Secretaría de Obras Públicas	Instituto Distrital de Cultura y Turismo (EP)
Secretaría de Tránsito y Transporte	Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) (EP)
Secretaría General	Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (EP)
Secretaría Distrital de Gobierno	Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) (EP)
Secretaría Distrital de Hacienda	Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) (EP)
Secretaría Distrital de Salud	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) (EP)
Secretaría de Educación	Jardín Botánico "José Celestino Mutis" (EP)
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	Orquesta Filarmónica de Bogotá (EP)
Departamento Administrativo de Acción Comunal	Caja de Vivienda Popular (EP)
Departamento Administrativo de Catastro Distrital	Corporación la Candelaria (EP)
Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente	Fondo de Ventas Populares (EP)
Departamento Administrativo de Bienestar Social	Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS) (EP)
Departamento Administrativo de Planeación Distrital	Fondo Financiero Distrital de Salud (EP)
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)	Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (EP)
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT) (EP)
	Fondos Rotatorios de Bienestar Social
	Metrovivienda (E, I y C)
	Empresa de Renovación Urbana (ERU) (E, I y C)
	Lotería de Bogotá (E, I y C)
	Empresa de Transporte del Tercer milenio – Transmilenio S.A. (SP)
	Canal Capital (SP)
	22 Hospitales
	Terminal de Transportes S.A. (SEM)
	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (ESP)
	Empresa de Teléfonos de Bogotá (ESP)
	Empresa de Energía de Bogotá (ESP)
	Universidad Francisco José de Caldas (EUA)
	Veeduría Distrital

Fuente: elaboración propia a partir del balance de la reforma realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007).

Las principales reformas que se hacen a la estructura administrativa con el Acuerdo 257 de 2006, se presentan en la tabla 2.

4 Después del Acuerdo 7 de 1977 se expidieron 25 acuerdos, 200 decretos y resoluciones para adecuar la estructura administrativa.

Tabla 2. Modificaciones a la estructura de la administración distrital.

Se crearon	Se transformaron	Se suprimieron
Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Movilidad Secretaría del Hábitat Unidad Administrativa Especial de Bomberos Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región	Departamento Administrativo de Acción Comunal en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal Departamento Administrativo de Catastro Distrital en una Unidad Administrativa Especial de Catastro FAVIDI en el Fondo de Pensiones y Cesantías de la Ciudad (FONCEP) Departamento Administrativo de Planeación Distrital en la Secretaría de Planeación Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social Departamento Administrativo de Bienestar Social en la Secretaría de Integración Social Instituto Distrital de Cultura y Turismo en la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Corporación la Candelaria, en el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural de la Ciudad Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría de Ambiente Secretaría de Obras Públicas en una Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) en una unidad administrativa especial de servicios públicos con personería jurídica	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (nunca ocurrió) Secretaría de Tránsito y Transporte Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT) (ocurrió después de la reforma) Fondos Rotatorios de Bienestar Social

Fuente: elaboración propia a partir del balance de la reforma realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007).

El Acuerdo 257 de 2006 surgió para responder a las siguientes problemáticas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007):

- La estructura administrativa solo ha recibido adecuaciones parciales tanto en la macroestructura como en la estructura interna de las entidades y organismos, debido a leyes que se han expedido después de la Constitución de 1991 o a las necesidades del gobierno de turno; por tanto, es indispensable un rediseño integral que le dé coherencia a la estructura.
- La estructura administrativa seguía los lineamientos de la reforma de 1968, estableciendo un sector central y otro descentralizado, pero dejando de lado el control de tutela a través de la adscripción y vinculación; esto condujo a que no existiera una diferenciación en las competencias de formulación y ejecución de políticas entre los diferentes organismos y entidades de la administración.
- Existe una duplicidad de funciones y en consecuencia un conflicto de competencias entre muchos organismos y entidades del distrito; en contraste, había tareas que no se desarrollaban por parte de ninguna de las entidades, y todo esto generó desgaste administrativo y una mala asignación de los recursos públicos.
- Las entidades y organismos gestionaban sus procesos, competencias y servicios de manera aislada sin ningún referente, lo que producía un esquema organizacional en que todas las entidades y organismos dependían del Alcalde Mayor y tenían el mismo nivel de coordinación (esquema peine o peinilla); entonces fue necesario crear un referente sectorial que agrupara a los organismos y entidades en sectores especializados, lo que permitiría fortalecer la articulación y diferenciación de roles entre el sector central y el descentralizado.
- La ausencia de claridad en las competencias provocaba acciones simultáneas en un mismo tema, generando tramitología y por ende desgaste para la ciudadanía, ante lo cual era apremiante que la estructura actuara sobre los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.

Tabla 3. Estructura general de la administración distrital establecida en el Acuerdo 257 de 2006.

Sector central	Sector descentralizado
Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor	Establecimientos Públicos (EP)
Consejos Superiores de la Administración Distrital	Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica (UAE)
Secretarías de Despacho	Empresas Industriales y Comerciales del Estado (E, I y C)
Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica (UAE)	Empresas Sociales del Estado (ESE)
	Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales (ESP)
	Sociedades de Economía Mixta (SEM)
	Sociedades entre entidades públicas (SP)
	Entidades Descentralizadas Indirectas (DI)
	Entes universitarios autónomos (EUA)

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo 257 de 2006.

La estructura administrativa de Bogotá Distrito Capital comprende el Sector Central, el Sector Descentralizado (funcionalmente o por servicios) y el Sector de las Localidades; el Acuerdo 257 de 2006 desarrolló la estructura con la composición detallada en la tabla 3.

Estos organismos y entidades serán agrupados en Sectores Administrativos de Coordinación, que no son otra cosa que grandes áreas especializadas de la gestión Distrital, y estarán conformadas, en el sector central, por las Secretarías y los Departamentos Administrativos. El primer organismo será cabeza del sector y por tanto orientará, liderará y hará seguimiento a la formulación de las políticas, estrategias, planes y programas del sector; a ellas estarán adscritas o vinculadas las entidades del sector descentralizado que sean afines al área especializada del sector, las cuales tendrán la responsabilidad de implementar y ejecutar las políticas, planes y programas del sector. En la actualidad la administración presenta los 13 sectores que se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Organismos y entidades que componen la administración distrital.

Sectores administrativos de coordinación	Sector central	Sector descentralizado	
		Adscritas	Vinculadas
Sector Gestión Pública	Secretaría General Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD)		
Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia	Secretaría Distrital de Gobierno Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAE)	Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS) (EP) Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) (EP)	
Sector Hacienda	Secretaría Distrital de Hacienda	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) (EP) Catastro Distrital (UAECD) (UAE)	Lotería de Bogotá (E, I y C)
Sector Planeación	Secretaría Distrital de Planeación		
Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Instituto para la Economía Social (IPES) (EP) Instituto Distrital de Turismo (IDT) (EP)	Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región –Invest in Bogotá (DI)
Sector Educación	Secretaría de Educación del Distrito	Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) (EP)	Universidad Francisco José de Caldas (EUA)
Sector Salud	Secretaría Distrital de Salud	Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS) (EP) 22 Hospitales Públicos – 1er, 2do y 3er Nivel (ESE)	Capital Salud EPS-S SAS (SEM)

Continúa

Continuación tabla 4

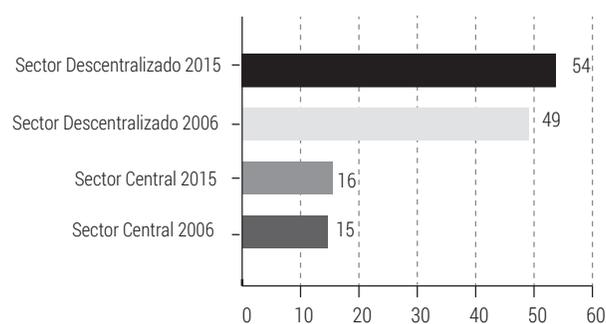
Sector Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) (EP)	
Sector Cultura, Recreación y Deporte	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) (EP) Orquesta Filarmónica de Bogotá (OFB) (EP) Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC) (EP) Fundación Gilberto Alzate Avendaño (EP) Instituto Distrital de la Artes (IDARTES) (EP)	Canal Capital (SP)
Sector Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente	Jardín Botánico "José Celestino Mutis" (JBB) (EP) Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) (EP)	
Sector Movilidad	Secretaría Distrital de Movilidad	Unidad de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAERMV) (UAE) Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (EP)	Empresa de Transporte del Tercer milenio –Transmilenio S.A. (SP) Terminal de Transportes S.A. (SEM)
Sector Hábitat	Secretaría Distrital del Hábitat	Unidad de Servicios Públicos (UAESP) (UAE) Caja de Vivienda Popular (CVP) (EP)	Empresa de Renovación Urbana (ERU) (E, I y C) Metrovivienda (E, I y C) EAAB (ESP) ETB (ESP) EEB (ESP)
Sector Mujer	Secretaría Distrital de la Mujer		

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo 257 de 2006.

En la actualidad, la estructura administrativa del Distrito cuenta con 70 organismos y entidades, de los cuales 16 se ubican en el sector central y 54 en el sector descentralizado; de estos últimos, 42 están adscritos y 12 vinculados.

Al momento de comparar las estructuras administrativas antes y después de la reforma de 2006, es evidente que en la composición del sector central y descentralizado no hubo mayores cambios en el número, ya que se pasó de 15 a 16 organismos; el que sí presentó una mayor variación fue el sector descentralizado, que pasó de 49 a 54 entidades, lo que significa la aparición de cinco nuevas entidades que ahora integran este sector. Esto se presenta en la figura 1.

Figura 1. Composición del sector central y descentralizado.

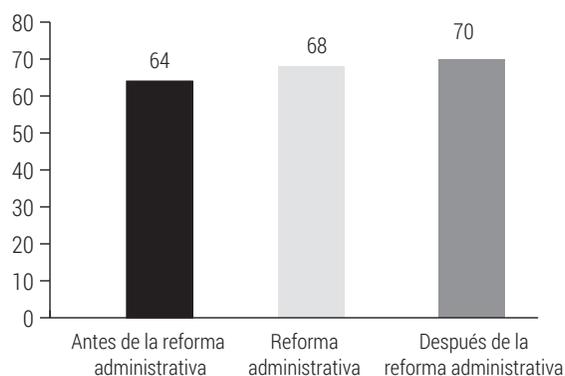


Fuente: elaboración propia a partir del sistema de régimen legal de Bogotá.

Estado actual de la estructura administrativa distrital

Por último, se debe señalar que la estructura administrativa de Bogotá ha presentado un crecimiento en los últimos años, si bien esto es producto del dinamismo de la ciudad y del traslado de competencia del sector nacional a los entes territoriales. Aunque la reforma de 2006 no suprimió un gran número de entidades, tampoco se crearon demasiadas⁵, lo que ha permitido que Bogotá conserve un tamaño relativamente estable en la última década; y si se compara con una ciudad como Medellín, cuya población es mucho menor pero tiene una estructura más grande en número de entidades y organismos, entonces no sería procedente afirmar que el Distrito cuenta con una estructura excesiva, ya que su estructura solo ha aumentado en seis entidades, como se evidencia en la figura 2.

Figura 2. Evolución del número de entidades y organismos de la administración distrital.



Fuente: elaboración propia a partir del balance de la reforma realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007) y el sistema de régimen legal de Bogotá.

A partir de la descripción de la evolución de la estructura general del Distrito, es apremiante diagnosticar cómo ha evolucionado esta después del Acuerdo 257 de 2006.

Aunque se señaló, en el momento de discusión de la reforma administrativa de 2006, que la descoordinación y desarticulación van de la mano con la proliferación de instancias y la ausencia de una organización sectorial, este fenómeno, una década después, en vez de desaparecer se ha mantenido; esto, en la medida que no se suprimieron las instancias creadas antes de las reformas

⁵ Se crearon tres (3) y se suprimieron cuatro (4).

y existe una cultura, por parte de las entidades y los organismos, de crear instancias para el tratamiento de cualquier tema, lo que ha producido una mayor proliferación e ineficiencia en las instancias.

La redefinición de roles y naturaleza jurídica, ante la falta de desarrollo del sector descentralizado, ha hecho que existan sectores administrativos de coordinación compuestos solo por una Secretaría, y por tanto no se logró suprimir el fenómeno de las entidades y organismos cumpliendo el doble rol de formulador y ejecutor de la política pública; esto es evidente al revisar la estructura organizacional de algunas Secretarías, las cuales son macroestructuras piramidales y complejas para la toma de decisiones.

Lo anterior ha generado que el Distrito tenga organismos de los sectores centrales complejos, robustos y desbordados por una multiplicidad de competencias. A lo anterior se suma la preponderancia de los establecimientos públicos como naturaleza jurídica de las entidades, lo que no ha permitido desarrollar otras figuras jurídicas que podrían mejorar la gestión, su modelo de intervención y el relacionamiento con el entorno.

La reforma administrativa de 2006 se centró en una recomposición de entidades ya existentes y su agrupación en áreas especializadas de la administración; aunque se avanzó en ese propósito, es evidente que no se logró la especialización y concentración de competencias en la estructura general, ya que aún se presentan duplicidades de competencias.

Muchas de las entidades hoy existentes fueron creadas por Acuerdos del Concejo Distrital en la década de los 70; al momento de promulgarse el Acuerdo 257 de 2006, esas entidades no sufrieron la debida adecuación en su objeto y competencias, como fue el caso del IDRD, FGA y OFB, y por tanto se ha procedido, por medio de Acuerdos de Junta Directiva, a generar un marco jurídico que responda a la nueva estructura administrativa del Distrito y a las competencias asignadas después del año 2006.

Dada la tendencia nacional de crear agencias especializadas para el desarrollo de algunas competencias a cargo de un Ministerio, Bogotá actualmente no cuenta con este tipo de entidades, ya que su reforma administrativa data del 2006. La administración distrital no ha adecuado sus estructuras a las nuevas necesidades y desarrollos administrativos, y por lo tanto se ha planteado la necesidad de crear, por ejemplo, una Agencia de Infraestructura Distrital, de Inspección, Vigilancia y Control, o una de Gestión Urbana, que solucionen la falta

REVISIÓN

de capacidad técnica y la dispersión de algunas competencias en diferentes entidades y organismos distritales.

Gestión de las organizaciones públicas

Actualmente la administración distrital cuenta, como principal herramienta de gestión para sus entidades y organismos, con la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión⁶ NTD-SIG 001:2011 (Decreto 652, 2011), que es resultado de la adhesión del Alcalde Mayor a la carta iberoamericana de calidad en la gestión pública; la administración se marcó como objetivo implementarlo en un cien por ciento de las entidades distritales, y para dar mayor orientación a los requisitos de la norma en su implementación, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General ha emitido 14 lineamientos, el primero de los cuales data de septiembre de 2013.

En la norma técnica se encuentran recopiladas un conjunto de documentos y metodologías que buscan: 1) elevar los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública distrital, 2) fortalecer una vocación al servicio en los servidores públicos distritales, 3) dar herramientas para el fortalecimiento y desarrollo institucional, 4) mejorar el control y la calidad en los procesos, servicios y productos que entrega la entidad, 5) elevar los estándares de seguridad en la información e 6) implementar el sistema de gestión documental. Por lo tanto, la gestión organizacional debe impactar en alguna medida en la protección del medio ambiente, la formalización del empleo público, la implementación las herramientas tecnológicas y, lo más importante, mejorar la atención y satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

La norma técnica NTD-SIG 001:2011 se estructuró a través de los siguientes subsistemas:

- Subsistema de gestión de la calidad (NTCGP 1000:2009, Decreto 4485 de 2009).
- Subsistema de control interno (MECI 1000: 2005, Decreto 1599 de 2005).
- Subsistema de gestión ambiental (NTC-ISO 14001:2004).

⁶ De acuerdo a la norma técnica NTD-SIG 001:2011, el Sistema Integrado de Gestión es el conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos enfocados en garantizar un desempeño institucional articulado y armónico que busque de manera constatable la satisfacción de los grupos de interés.

- Subsistema de seguridad y salud ocupacional (NTC-OHSAS 18001:2007).
- Subsistema de gestión de seguridad de la información (NTC-ISO 27001:2006).
- Subsistema interno de gestión documental y archivo (Decreto 514 del 2006, Ley 594 del 2000).
- Subsistema de responsabilidad social (NTC-ISO 26000).

La norma tiene un conjunto de requerimientos o requisitos específicos que permiten dirigir y evaluar el desempeño institucional, y presenta beneficios desde el punto de vista estratégico, de gestión, eficiencia y operatividad; los elementos de la norma se desarrollan siguiendo el ciclo de mejoramiento continuo (PHVA).

Es necesario, en este punto, recordar que los modelos de gestión aplicados desde finales de la década de 1980 en la Administración Pública hacen parte de las reformas realizadas a la Administración Pública por medio de la NGP. En el caso del sistema de calidad aplicada a la Administración Pública, se muestra un camino en dos direcciones: la primera se refiere a mejorar la percepción del consumidor-cliente-ciudadano, mientras que la segunda se dirige a los aspectos internos, o bien, al mejoramiento de los procesos y procedimientos.

Los primeros antecedentes de esto se dan con la introducción del concepto de control interno, el cual se desarrolló por la Ley 87 de 1993, que luego daría paso al Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en el año 2005, actualizado después con el MECI 1000:2014; por otro lado, la Ley 489 de 1998 estableció el sistema de desarrollo administrativo, que operaba con cinco políticas de desarrollo administrativo y que luego dio paso al Modelo de Planeación y Gestión; por último, se señala que dentro del Programa de Renovación a la Administración Pública (PRAP), que buscó transformar el estado burocrático en uno gerencial, se vio la necesidad de implementar el sistema de gestión de calidad, establecido con la Ley 872 de 2003, que dio paso a la construcción de la NTCGP 1000:2004 y su actualización con la NTCGP 1000:2009.

Es pertinente recordar que los modelos de gestión del sector público han sido desarrollados por el sector privado como un factor de competitividad en sus procesos de producción, ya que permiten a la empresa diferenciar sus productos en el mercado; por tanto, estos modelos tienen dos perspectivas: una interna, que indica que la organización debe ofrecer productos y servicios compe-

titivos, y otra externa, que indica un compromiso con los clientes y satisfacción de sus expectativas.

Se debe apreciar que la Administración Pública no solo ofrece servicios y productos, sino también acciones que son sustantivas a los derechos de los ciudadanos. Estas no tienen ningún tipo de contraprestación monetaria, ya que el Estado no podría excluir a nadie por su capacidad de pago o hacer segmentaciones de usuarios, ya que rompería el principio de igualdad, o menos aún, generar coberturas individuales, cuando las actuaciones son de tipo colectivo; por tanto, ante este contexto político, legal, social y económico tan complejo, se debe llamar la atención sobre la inconveniencia de considerar los modelos de gestión del sector privado dogmas de fe, que ofrecen los remedios a los males endémicos de las organizaciones públicas (Parrado, & Ruiz, 1999), ya que, si bien se lograrían mejoras en la gestión al corto plazo, en el largo plazo la adopción suele ser problemática de acuerdo a la experiencia internacional.

En relación al SIG, es evidente que no está enmarcado dentro del sistema de desarrollo administrativo establecido por la Ley 489 de 1998 (Modelo de Gestión y Planeación), y por tanto ha excluido temas de gran importancia para la gestión de una organización pública, como las políticas de gestión misional, la eficiencia administrativa, la ética y transparencia y la gestión financiera. Además, no se ha actualizado de acuerdo al MECI 1000:2014 (Decreto 943 de 2014). Esto en parte es producto de que el SIG enfatiza en las normas ISO, descuidando los otros modelos ya establecidos en el Estado y que responden mejor al contexto administrativo público, lo que produce una débil articulación y maduración de los modelos existentes para transitar a nuevas temáticas de las normas internacionales de normalización, algo que, en vez de haber enriquecido y consolidado un único modelo de gestión, ha tendido a complejizarlo con conceptos como el de responsabilidad social.

A continuación se presenta un balance y comentarios sobre la aplicación de los modelos de gestión en la administración distrital:

- Los modelos de gestión se han convertido en fines en sí mismos, lo cual distorsiona su verdadera función de medios para proyectar nuevos modelos de abordaje de los asuntos públicos.
- Nunca hubo un reconocimiento de los valores y principios del sector público, y por tanto no hubo adecuación de los conceptos surgidos del ámbito industrial que chocan con los factores adminis-

trativos y sociopolíticos de la gestión pública; esto debido a que ISO, que es donde se sustentan todos los subsistemas del SIG, es un método para estandarizar las actividades de la empresa, y si algo no ha sido útil para mejorar la Administración Pública son los intentos de estandarización con moldes generales.

- Los modelos de gestión se formulan como herramientas de innovación para transformar las estructuras jerárquicas y sobrerreguladas en organizaciones con una mejor capacidad de coordinación, de flexibilidad y con mayor relacionamiento con los ciudadanos; pero esto no ha sucedido, ya que las prácticas burocráticas y clientelares son los paradigmas del modelo de gestión, algo que termina de afectarse por el principio de legalidad, por el cual los servicios se deben prestar de acuerdo a los parámetros legales y no a las necesidades ciudadanas (Moyado, 2002).

Gestión del personal

Desde la NGP se pretende que la gestión del personal se aleje de las inflexibilidades del modelo burocrático y busque introducir un nuevo conjunto de valores a la gestión humana en el sector público, como la efectividad, la creación de valor público y la orientación hacia el “cliente” en las organizaciones públicas (Universidad de los Andes, 2015). Por tanto, se busca flexibilizar los mecanismos de vinculación, gestión y desvinculación de los empleados públicos, y en esto, una novedad es la introducción de la evaluación del desempeño, como mecanismo que asegure un desempeño orientado a resultados en todos los niveles organizacionales.

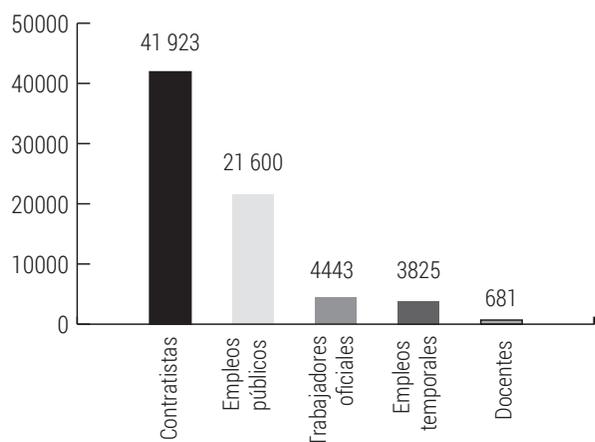
Como lo ha venido señalando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014), la gestión del personal es uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado, la cual es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

La importancia radica, como lo señala Salvador Serna (2008), en que una administración sin política de personal y, por consiguiente, sin gestión de personal,

sino solo con administración de personal, no puede sino reproducir su modelo organizativo, y así se vuelve incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y queda condenada a alejarse cada vez más de la sociedad a la que está obligada a servir.

En la figura 3 se presentan las cifras con relación a la composición del talento humano en la administración distrital

Figura 3. Composición del talento humano en la administración distrital.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos entregados por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital a julio de 2015.

Es preocupante la alta proporción de contratistas y empleos temporales en relación con los empleos permanentes, situación que implica una fragilidad institucional asociada a la inestabilidad del talento humano vinculado a la administración distrital y también un retroceso en los procesos de profesionalización. Aunque durante la última administración se desarrolló una política de laboralización, esta no tuvo como estrategia llenar las vacantes definitivas que actualmente se encuentran en nombramientos en provisionalidad a través de concursos públicos desarrollados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, sino recurrir a convocatorias distritales para proveer empleos temporales; si bien se pensaría que la estrategia permitiría reducir el número de contratistas, esto no ocurrió, ya que durante toda la administración aumentaron los contratos por prestación de servicios.

Aunque las entidades y organismos distritales han hecho los respectivos estudios técnicos que les permitan determinar la necesidad real de empleos, estos han señalado que es deficiente el número de empleados y que es

necesario ampliar las plantas de personal, lo cual no ha sido posible debido a las restricciones presupuestales que ponen topes a los gastos de funcionamiento; esto ha hecho que las plantas se amplíen por medio de los empleos temporales, ya que estos permiten ser pagados por gastos de inversión, al estar vinculados al desarrollo de los proyectos del plan de desarrollo.

Otro debate en torno al tema de la gestión del personal es sobre el perfil profesional y académico que deben tener los directivos públicos para cumplir eficazmente sus funciones. Se ha llegado a la conclusión de que los llamados gerentes públicos carecen de la formación adecuada para ejercer su puesto de trabajo, ya que sus capacidades o competencias directivas necesarias para la resolución de problemas son, en muchos casos, escasas o insuficientes (Nadal Padrón, 2014, p. 15).

Ante dicha tendencia la administración distrital no cuenta con ninguna estrategia al respecto, como lo sería la inducción a los gerentes públicos, capacitaciones o talleres enfocados a desarrollar las competencias propias de esos empleos, seguimiento a los acuerdos de gestión o acompañamiento técnico; en conclusión, actualmente la administración distrital carece de cualquier sistema de gerencia pública que permita responder a las necesidades de liderazgo que requiere el sector público.

Nuevas tendencias administrativas

Dentro del diseño de la organización macro de la rama ejecutiva han venido imponiéndose nuevas políticas o tendencias que buscan reducir los costos de transacción y un cambio en el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía; esto se logra mediante: la fijación de estrategias de combate a la corrupción, leyes antitrámites, acceso a la información y agendas de gobierno electrónico (Tapia Góngora, 2012). Estas tendencias están influidas por el concepto de gobernanza, que ha puesto de relieve los cambios o desafíos a las tradicionales relaciones entre actores públicos y privados; y paralelamente, otros conceptos han aparecido, como los de confianza pública (*public trust*), la rendición de cuentas y el gobierno abierto (Salvador, Colino, & Olmeda, 2013, p. 30).

Sin duda, todas las políticas anteriormente señaladas se han venido configurando como una “contracultura” en relación con la tradición burocrática, aún hegemónica en la mayor parte del entramado organizativo público (Longo, 2002). Estas nuevas tendencias de la Administración Pública en el siglo XXI no han sido indiferentes para la administración de Bogotá; en efecto, con la crea-

ción de la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano y la Alta Consejería de las TIC, se han vendido generando estrategias que han buscado:

- Garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir de las entidades públicas distritales un servicio digno, efectivo, de calidad, oportuno, cálido y confiable, bajo los principios de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción; para esto se expidió el Decreto Distrital 197 de 2014, que adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D. C.
- El desarrollo e implementación de estrategias y metodologías de racionalización, agilización, virtualización y mejoramiento de los trámites, procesos y procedimientos, con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- El fortalecimiento de la cultura de la ética y el servicio, para lo cual se brindan piezas comunicativas, estrategias y metodologías para los programas de compras públicas, para el buen desempeño de los gestores éticos al interior de las entidades distritales, y para la implementación de la ley de transparencia y el estatuto anticorrupción.
- Lograr una mayor incidencia de la ciudadanía en los asuntos que la afecten, para lo cual se han creado espacios de participación en el nivel local y la estructuración de un Sistema Distrital de Participación Ciudadana a través del Decreto 448 de 2007.
- La implementación de las políticas de gobierno en línea que son dictadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como la promoción de la eficaz y eficiente utilización de los recursos tecnológicos en las entidades distritales, vista como un medio de acercamiento a la ciudadanía.

A continuación se hará un balance más detallado sobre el desarrollo de estas tendencias y de cómo estas han afectado el comportamiento de la administración distrital.

Ética, transparencia y participación

En relación con la corrupción, esta se entiende como “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado” (Kaufmann, 1998, citado por Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 2). La anterior definición reconoce que las prácticas corruptas pueden ser realizadas tanto por actores públicos como por actores

privados, siempre y cuando estos tengan poder e incidencia en la toma de decisiones y en la administración y provisión de los bienes públicos. Para evitar este tipo de comportamientos y prácticas dentro del sector público, se ha venido generando, desde la OCDE, una infraestructura ética de la Administración Pública o gestión de la ética pública para significar el conjunto de instrumentos y procedimientos destinados a superar, desde una óptica actual, las posibles contradicciones entre los sistemas tradicionales del control de la actividad de los funcionarios, las funciones y los valores que están obligados a cumplir (Instituto Nacional de Administración Pública, 1997).

La ética pública es concebida como “el comportamiento esperado de los funcionarios públicos con base en sus valores conformados por un *ethos* funcional, el *ethos* es la autopercepción que tienen los funcionarios y servidores públicos en torno al cual se aglutinan normas y regulan sus relaciones con otros actores. El *ethos* constituye, por así decirlo, la parte ideal, moral y abstracta de la ética” (Quintana, & Cadena, 2005, p. 257). Otro tema que va de la mano con la ética pública es el acceso a la información y la transparencia, que está en boga con la Ley 1712 de 2014; desde la academia se señala la importancia del tema, al permitir un puente que comunica al Estado con los ciudadanos, para que los asuntos que administra puedan ser conocidos por estos, ya que “la transparencia como sentido de lo público tiene como caracteres lo colectivo, lo visible, lo manifiesto y lo evidente, que la definen como un modo de vida que permite conectar al Estado con los ciudadanos” (Uvalle Berrones, 2010, p. 48).

En el caso de la transparencia, esta se refiere a la conducción de los asuntos públicos de forma abierta o sostenidos al escrutinio público; es un prerrequisito de la responsabilidad, porque supone que su destinatario necesita información para poder evaluar los resultados y los procesos de las autoridades (Parrado, 2015). Sin embargo, es un elemento pasivo, ya que no implica un mayor control o participación incidente en la gestión pública.

Desde la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, que tiene como competencia el fortalecimiento de la cultura de calidad, ética y de servicio, y la de dirigir y orientar las acciones de implementación y difusión de las mejores prácticas de la gestión pública distrital, se ha impulsado, durante la administración 2012-2016, la Cartilla de Tipologías de Corrupción; esta tiene el objetivo de contribuir a la prevención y lucha contra la corrupción en el Distrito de Bogotá D. C., la formulación de la política pública de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción

en Coordinación con la Veeduría Distrital, la implementación de recomendaciones para la transparencia y prevención de la corrupción en materia contractual, mediante la Guía Unificada Metodológica para las Adquisiciones, y la propuesta de una Plataforma Tecnológica para el Registro Distrital de Proveedores y Contratistas.

También se han realizado acciones para consolidar y posicionar el Observatorio de Integridad y Transparencia de Bogotá, así como la medición del índice de transparencia para el 2014; se ha hecho también seguimiento a la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a los Planes Anticorrupción y de Atención al ciudadano, así como el desarrollo de campañas para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia, como lo fueron “Cero Corrupción 100 % Construcción”, y “Soy Público, Soy Transparente”, en la cual se realizaron 71 tomas éticas a las entidades distritales y algunos cine-foros.

Esto va de conformidad a lo sugerido por los organismos multilaterales como instrumentos básicos para contrarrestar la pérdida de la confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas: a) un responsable para Asuntos Éticos del Gobierno, b) una Oficina o Área de Ética Pública, c) una Ley Ética, d) un Código Ético de Gobierno, e) un Programa de Ética en el plan de gobierno y f) profesionales especializados para impartir ética (Bautista, 2009, p. 16). Esto no implica que no existan falencias, ya que aún es débil la sistematización y permanencia de los instrumentos, es difícil la evaluación del impacto de las estrategias desarrolladas, existe un excesivo énfasis en lo comunicacional, dejando rezagados otros instrumentos, o hay poca articulación con otros temas como servicio al ciudadano o racionalización de trámites.

En el caso de las prácticas conducentes a lograr una participación ciudadana en la gestión pública, que se han conocido como la democratización de la Administración Pública, esta ha tenido un total fracaso en la ciudad de Bogotá, ya que las entidades y organismos de la administración presentan como prácticas de participación solo la rendición de cuentas. Esto se debe a que existe un sistema de participación distrital y una política pública de participación incidente que han delimitado la participación a instancias y espacios locales, los cuales se realizan por obligación legal; de aquí que, desde el diseño normativo, la participación ciudadana es concebida más como un mecanismo de información, consulta y aprobación de las decisiones tomadas por la institucionalidad que, de alguna manera, algo que desarrolla el principio de la democracia participativa (Patarroyo Camargo, 2013).

Por último, cabe señalar cómo ha evolucionado el sistema de compras públicas en Bogotá, que es una de las herramientas para lograr transparencia en la gestión pública; este término ha puesto la atención en la gestión de los recursos materiales que implican procesos de compra y venta y manejo de los recursos públicos, bajo un esquema esperado de eficiencia y transparencia. Este tipo de enfoque en la contratación pública aún no ha tenido acogida en la administración distrital. Se ha evidenciado, en las prácticas internacionales, que un sistema de compras públicas debe recaer en una unidad dentro de un Ministerio, o en un organismo autónomo, con competencias claras y definidas, como lo fue la creación de Colombia Compra Eficiente en el nivel nacional; no obstante, actualmente en Bogotá los procesos contractuales son manejados por cada entidad sin ningún referente de gestión o soporte técnico, lo que ha conducido, como se conoce en la opinión pública, a problemas de sobrecostos o demoras en las entregas.

Aunque la administración distrital cuenta con la plataforma de contratación a la vista, esta no genera información hacia la ciudadanía que demuestre el correcto funcionamiento de los procesos contractuales; asimismo, los componentes de la plataforma no son útiles y fáciles para un ejercicio de control social, por lo cual la asignación de los recursos es poco transparente a nivel distrital, y adicionalmente no sirve para llevar a cabo los procesos contractuales, como por ejemplo una convocatoria a los oferentes que asegure la neutralidad y libre competencia, o para una posible subasta electrónica.

Gobierno electrónico

Una de las últimas reformas tendentes a modernizar la Administración Pública colombiana es la implementación del gobierno en línea, que es liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; enmarcado en el PRAP, el *e-government* (gobierno electrónico) se definió como el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Se ha indicado que las TIC, técnicamente, mejoran los canales de información, comunicación, interacción y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más claros y sencillos; por ende, la inclusión de estas nuevas TIC favorecería los tiempos de interacción y costos asociados a la participación ciudadana, aumentando las posibilidades de inclusión y acceso a toda la ciudadanía (Martínez Cárdenas, & Pico

García, 2015). Y en términos particulares, el gobierno electrónico entrega beneficios como: eliminación de las barreras de tiempo y espacio, facilidad en las comunicaciones, acceso igualitario a la información, aumento del intercambio colaborativo entre distintas reparticiones, y aumento en la producción de bienes y servicios de valor agregado; en suma, mayor calidad de vida de los ciudadanos (Gastón Concha, 2011).

Esta nueva estrategia también es conocida en el mundo como *open government* (gobierno abierto), y sienta sus bases sobre tres principios: transparencia, participación y colaboración. Dados los avances de la revolución de la tecnología, sus herramientas son utilizadas para consolidar un gobierno abierto y transparente que mejore la calidad de la democracia, mediante la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan, y se hace énfasis en la necesidad de la capacidad de las administraciones para generar un flujo de información oportuna y relevante.

Para el caso de la ciudad de Bogotá, se creó la Alta Consejería Distrital de las TIC, que se encarga de asesorar, articular, coordinar y supervisar el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el Distrito, enmarcados en la prestación de mejores servicios desde las diferentes entidades hacia la ciudadanía y en la construcción de una sociedad del conocimiento; sus competencias se comparten con la Comisión Distrital de Sistemas, que aborda las estrategias que, a nivel de tecnología informática y de comunicaciones, se adopten en todas las entidades del Distrito Capital.

Los principales avances en términos de las TIC en servicios fue la puesta en marcha del Supercade virtual, que permite al ciudadano hacer trámites y servicios en línea; también se ha empezado a implementar, en algunas entidades, el teletrabajo, se ha mejorado la cobertura de banda ancha en las entidades distritales, existe Wi-Fi libre en ciertas zonas de la ciudad y una conectividad de los centros educativos; aun así, existen debilidades para la medición del gobierno electrónico en cada una de las entidades y organismos, en lograr la interoperabilidad de los sistemas de información, y en el uso de las TIC para optimizar y agilizar los procesos internos y las instancias de coordinación distrital, por lo cual la estrategia sigue siendo débil como herramienta para lograr transparencia, participación y eficiencia en la gestión pública.

Servicio al ciudadano

Por otra parte, el servicio al ciudadano lo podemos considerar un derecho de la ciudadanía al acceso oportuno,

eficaz, eficiente, digno y cálido a los servicios que presta el Estado para satisfacer las necesidades y, especialmente, para garantizar el goce efectivo de los demás derechos sin discriminación alguna o por razones de género, orientación sexual, pertenencia étnica, edad, lengua, religión o condición de discapacidad⁷.

Se debe señalar que el Distrito Capital, antes que la nación, ya venía trabajando en temas de servicio al ciudadano desde la construcción de su red CADE, y por lo tanto había sido el referente en el tema en el país; así, la política solamente recoge las acciones adelantadas, actualiza el tema acorde a la política nacional y genera referentes conceptuales y estrategias que permitan orientar la nueva visión del servicio al ciudadano como derecho.

Dentro de la estructura organizacional del Distrito, le corresponde al sector de Gestión Pública⁸ y a su cabeza, la Secretaría General, la formulación y dirección del sistema de servicio al ciudadano. Como en el nivel nacional, en el Distrito existe una comisión intersectorial de Servicio a la Ciudadanía, que es la encargada de articular y orientar el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía y la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía; por último, se encuentra que la evaluación y el seguimiento de la política pública está bajo la responsabilidad de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano, que es una dependencia de la Secretaría General.

Sin duda, el mayor logro del Distrito Capital es la puesta en funcionamiento de la red CADE, la cual se compone de los siguientes canales presenciales:

- Súper CADE: es un supermercado de servicios o sistema integrado de servicios, donde se realizan bajo un mismo techo más de 200 trámites y se suministra información de entidades distritales, nacionales y privadas que ejercen funciones públicas. Actualmente existen siete, ubicados en seis localidades; el primer Súper CADE se inauguró en 2004.
- CADE⁹: es un Centro de Atención Distrital Especializado en información, cuya misión es coordinar y

7 Definición extraída del Decreto 197 de 2014

8 El artículo 46 del Acuerdo 257 de 2006 establece que el Sector Gestión Pública tiene como misión coordinar la gestión de los organismos y entidades distritales y promover el desarrollo institucional con calidad en el Distrito Capital, y fortalecer la función administrativa distrital y el servicio al ciudadano.

9 Los CADE fueron creados en 1991, como un programa orientado a descentralizar y agilizar los trámites y servicios prestados por las entidades distritales, en especial las de servicios públicos domiciliarios.

facilitar la prestación de un servicio integral a los usuarios. Actualmente existen 18 CADE, ubicados en 13 localidades de la ciudad.

- RAPICADE: son centros especializados de servicio de recaudo de impuestos, tasas y contribuciones distritales, y de recepción de pagos de servicios públicos en general, donde se encuentran incluidos los domiciliarios. Actualmente cuenta con 32 puntos, y su inauguración fue en el año 2001.

Conclusiones

Se debe resaltar que, aunque la NGP ha venido teniendo repercusión en el funcionamiento de la administración distrital, va de la mano del ordenamiento legal y no de las necesidades de modernización de la administración; esto debido a que la reforma administrativa hecha al Distrito en el año 2006 no fue acompañada de estrategias de gestión pública, por lo cual se podría indicar que se creó un “nuevo caparazón con el mismo relleno”, ya que la reforma fue simplemente organizacional mas no institucional; esto fue un error, pues las prácticas y la cultura administrativa son las que condicionan cualquier estructura, y no existen dudas de que aún los procedimientos, la prestación de los servicios y el comportamiento de los servidores públicos del Distrito siguen con los referentes y esquemas burocráticos.

Para concluir, se debe enfatizar que la Administración Pública distrital, además de comprometerse a proteger los derechos de los ciudadanos o cumplir lo establecido en las normas, debe también comprometerse a hacer todo lo posible para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, haciéndolos participes en la gestión, ofreciéndoles todas las herramienta de información y sirviéndoles de manera ágil y oportuna. Por tanto, la NGP no es solo un paradigma que privilegia el eficientismo sino que introduce una nueva perspectiva de relacionamiento con el ciudadano, por lo cual no se construye solo con modelos de gestión adoptados del sector privado, sino que, con su contextualización, se puede lograr mejorar la calidad de los servicios y trámites de la administración.

Crear una administración eficaz y eficiente, en especial orientada a satisfacer las necesidades vitales de los ciudadanos al menor costo posible, permitiendo la inclusión de herramientas que aumenten la calidad en los servicios ofrecidos, y que a su vez genere procesos de transparencia y espacios de participación ciudadana (García Sánchez, 2007), es uno de los principales postulados del enfoque de la NGP; por tanto, la administra-

ción distrital debe seguir experimentando las transformaciones que retomen la esencia del servicio público y centren sus esfuerzos en el ciudadano, empleando para ello técnicas y tecnologías que ayuden a hacer más eficaz, eficiente y legítima la acción estatal.

Financiación

No hubo financiación para la elaboración de la investigación o para la escritura de este artículo

Conflictos de interés

No hay ningún conflicto de intereses con la presentación de este artículo.

Referencias

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *La reforma administrativa de Bogotá, Distrito Capital. Una administración moderna para una ciudad moderna*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2015). *Cartilla Tipologías de la corrupción*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D. C.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gestión pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revistas del CLAD* (19), 1-35.
- Bautista, O. D. (2009). *Ética pública y buen gobierno*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (9), 113-132.
- Castro, M. (2005). *Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia*. Santiago: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21.

- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Revista Administración y Desarrollo*, 53(39), 57-74.
- Chica, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Revista Administración y Desarrollo* 45(61), 106-129.
- Criado, I. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 5*. Castilla la Mancha: Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Conpes 3248 renovación de la Administración Pública*. Bogotá.
- Federación Colombiana de Municipios. (2014). *Nueva gerencia pública y el papel de las autoridades territoriales como agentes de cambio institucional*. Bogotá: KAS-FCM.
- García Sánchez, M. I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista Presupuesto y gasto público* 47(2), 37-64.
- Gastón Concha, A. N. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Gore, A. (1994). *Gobierno más efectivo y menos costoso*. México: EDAMEX.
- Guerrero Olvera, M. (2008). *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Longo, F. (1999). Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En C. Losada, *¿De burócratas a gerentes?* (pp. 212-243). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2002). Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Ponencia presentada en el *Primer Congrès Català de Gestió Pública*.
- Martínez Cárdenas, É. E., y Pico García, H. D. (2015). La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público? *Revista administración y desarrollo*, 44(60), 95-105.
- Montaña, A. (2015). La incorporación de agencias en la estructura administrativa colombiana del orden nacional. Una confrontación axiológica de dos modelos organizacionales de la Administración Pública. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 13, 27-43.
- Moyado, F. (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Nadal Padrón, T. (2014). *Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis*. San Cristóbal de La Laguna: Universidad de la Laguna.
- Osborne, D., & Gabler, T. (2002). *Reinvención de gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (2013). *La gestión pública post-NGP en América Latina; balance y desafíos pendientes.*, en Pliscoff, C. (compilador) *Enseñanza y Aprendizaje de Administración y Políticas Públicas en las Américas*, 33 – 47.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parrado, S., & Ruiz, J. (1999). La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 179-213.
- Patarroyo Camargo, J. J. (2013). *Análisis de las condiciones estructurales e institucionales formales para la promoción de la participación en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Quintana, C., & Cadena, C. (2005). La Ética en la Administración Pública. En A. Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública* (pp. 255-284). Toluca: L.D.G. Manolo Trujillo Arriola
- Ramio, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *CLAD* (21), 1-24.

- Rincon, J. (2009). Gerencia o gestión pública, un movimiento alejado de la Administración Pública tradicional. *Revista Polémica*, 10, 124-131.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez, L. (2014). Visión analítica de las reformas administrativas en Colombia. En E. S. Pública, *100 años de Administración Pública retos y perspectivas*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Salvador Serna, M. (2008). Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿están cambiando las reglas del juego? *Revista internacional de organizaciones*, 1, 109-127.
- Salvador, P., Colino, C., & Olmeda, J. (2013). *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tapia Góngora, E. M. (2012). Tendencias y modelos en el diseño y rediseño organizacional en el sector público: análisis comparado de las reformas en ocho gobiernos centrales de América y Europa. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Universidad de los Andes. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones* (P. P. Sanabria Pulido, Ed.). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Uvalle Berrones, R. (2010). *Nuevas racionalidades de la gestión pública*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Younes, D. (2010). *Las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015

Fabián Leonardo Romero Bolívar

Orlando Velasco Ulloa

William Ernesto Caro Cristancho

Autores

Fabián Leonardo Romero Bolívar

Administrador público, economista, especialista en análisis de políticas públicas y estudiante de Maestría en Economía. Catedrático universitario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.

Contacto: fabianleonardo.romero@uptc.edu.co

Orlando Velasco Ulloa

Magíster en Gobierno Municipal y Magister en Administración Pública. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, Boyacá, Colombia.

Contacto: jacipine@esap.edu.co

William Ernesto Caro Cristancho

Administrador Público, especialista en Proyectos de Desarrollo, especialista en Finanzas Públicas de la ESAP. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, Boyacá, Colombia.

Contacto: willcaro21@hotmail.com

Palabras clave

Valor público, economía pública, gestión para resultados de desarrollo, gestión operativa, impactos, equidad en gasto público, legitimidad de autoridades públicas, aceptación de políticas públicas.

Key words

Public value, public economy, management for development results, operational management, impacts, equity in public expenditure, public authorities' legitimacy, public policies adaptation.

JEL: D73; H83; H7; H75; H79; I38

Fecha de Recepción: 09-01-2016

Fecha de Aprobación: 1-04-2016

Cómo citar este artículo

Romero Bolívar, F., Velasco Ulloa, O., & Caro Cristancho, W. (2016). Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 219-234. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/61>

Resumen

El tema de valor público relaciona la conexión de las autoridades públicas con la ciudadanía, siempre y cuando aquellas induzcan condiciones de impactos que ésta considere valiosa. Son relevantes en este tema los trabajos de Mark Moore y Enrique Conejero, ya que revelan la esencia del valor público y la necesidad de inducirlo a través del quehacer de la administración pública. En relación al caso de interés, se quiere responder si la Gobernación de Boyacá tuvo una trayectoria que arrojara valor público, tanto en las dimensiones de gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos a través de un análisis cuantitativo y cualitativo, inspirado en el triángulo de Moore. Los resultados muestran que la Gobernación de Boyacá ha mejorado paulatinamente como ente inductor de valor público pero que aún hay amplio campo para mejorar especialmente en materia de legitimidad y apoyo.

Responsible governments that encourage public value: from products to impacts in Boyaca's government 2005-2015

Abstract

The topic of public value relates the connection of the public authorities and the citizens, as long as the public authorities induce impact conditions that citizens find valuable. To this regard the works by Mark Moore and Enrique Conejero are relevant, since they exhibit the public value's fundament and the necessity of inducing it through the public administration action. Concerning this matter, it is expected to answer whether Boyaca's government had a track record that shows public value in the operation management dimensions, legitimacy, support and impacts. These all, through a qualitative and quantitative analysis nurtured in the Moore's triangle. The results show that Boyaca's government has progressively improved as an agent promoter of public value, but it also shows that there is still a lot to improve, especially regarding legitimacy and support.

Palavras-chave

Valor público, economía pública, gestão por resultados de desenvolvimento, gestão operacional, impactos, equidade nos gastos públicos, legitimidade de autoridades públicas, aceitação de políticas públicas.

Mots-clés

Valeur publique, économie publique, gestion pour des résultats de développement, gestion opérationnelle, impacts, équité dans une dépense publique, légitimité d'autorités publiques, acceptation de politiques publiques.

Introducción

La situación política común de la geografía mundial pasa por una percepción de distanciamiento entre entidades públicas y ciudadanía ante 1) la pérdida de confianza de los ciudadanos, 2) la discusión ideológica de los límites entre lo público y lo privado, 3) la demanda generalizada del uso de recursos con eficiencia y eficacia y 4) la brecha fiscal entre ingresos disponibles y demandas de gasto público. En este escenario se presenta la necesidad de inducir una situación favorable para la generación de valor público.

Las últimas tendencias de la gestión pública consideran la creación de valor público como el fin para revalidar la confianza y legitimidad de la administración pública en un contexto que demanda mayor eficiencia y que se

Governos responsáveis que induzem valor público: de produtos a impactos no Governo de Boyacá 2005-2015

Resumo

O tema do valor público relaciona a conexão das autoridades públicas com a cidadania, sempre e quando as autoridades induzam condições de impacto que os cidadãos considerem valiosas. São relevantes neste tema os trabalhos de Mark Moore e Enrique Conejero, que revelam a essência do valor público e a necessidade de induzir-lo por meio do que-fazer da administração pública. O caso em estudo visa responder se o Governo de Boyacá teve uma trajetória que elevou o valor público, tanto em dimensões de gestão operacional, legitimidade, apoio e impactos através de uma análise quantitativa e qualitativa, inspirada no triângulo de Moore. Os resultados mostram que o Governo de Boyacá melhorou paulatinamente como ente indutor do valor público, mas que ainda há um vasto caminho a avançar, especialmente no que se refere a legitimidade e apoio.

Les gouvernements responsables qui induisent une valeur publique : des produits aux impacts dans le Gouvernement de Boyacá 2005-2015

Résumé

Le sujet de valeur publique rattache la connection des autorités publiques à la citoyenneté, chaque fois qu'elles induisent les conditions d'impacts que celle-ci considère précieux. À ce sujet, les travaux de Mark Moore et d'Enrique Conejero, sont pertinents puisqu'ils révèlent l'essence de la valeur publique et la nécessité de l'induire à travers la fonction publique. Dans le cas présent, on veut répondre si le Gouvernement de Boyacá a eu une trajectoire qui lançait une valeur publique, tant dans les dimensions de gestion opérationnelle, de légitimité et d'appui et d'impacts à travers une analyse quantitative et qualitative, inspirée du triangle de Moore. Les résultats montrent que le Gouvernement de Boyacá s'est développé peu à peu comme entité inductrice de valeur publique mais qu'il reste toujours un chantier considérable pour l'améliorer, spécialement en matière de légitimité et collaboration.

debate en los límites siempre difusos entre lo público y lo privado. Valor público debe interpretarse como la “cadena de valor” de la que insiste Tesoro (2015) inspirado en Moore (1998). Todo esto exige recursos que son utilizados por la autoridad pública pero aportados por los ciudadanos para ejercer funciones socialmente valoradas, tales como las de promover el bienestar general y la calidad de vida.

El artículo presenta un ejercicio descriptivo sobre la gestión y un enfoque aplicado concentrado en observar resultados durante los últimos tres periodos constitucionales de gobernación del departamento de Boyacá (2005-2015), basado en el análisis cuantitativo y cualitativo desarrollado a partir de fuentes de información, secundarias y primarias. Todo esto a la luz de la creación de valor público que debe interpretarse como la “cadena

de valor” de la que insiste Tesoro (2015) inspirado en Moore, dirigida a inducir ese valor público.

Si bien se pretende pasar del modelo exhortativo o retórico del modelo general a una metodología de medición, este escrito se limita a describir y analizar el caso de la Gobernación de Boyacá con el ánimo de generar un acercamiento a la evaluación del proceso o cadena de inducción de valor público, pero que habrá de ser útil para realizar estudios comparativos y que sirvan de base para implementar intervenciones públicas que logren mejorar la creación de valor. Utiliza el marco de la gestión pública estratégica de Moore (1998), desarrollado rápidamente por diversos investigadores a lo largo del mundo anglosajón y de la región, y si bien hace referencia a crear valor público, se asimila en el presente documento a inducir valor público.

Gestión para resultados en la administración pública

La Gestión para Resultados¹ aparece en los países desarrollados para contribuir a contrarrestar las crisis fiscales y financieras, manteniendo el nivel de desarrollo, mientras que en los países en vía de desarrollo el afán fue el de conseguir un desarrollo mayor. Las corrientes o disciplinas de administración pública desarrolladas principalmente desde los Estados Unidos no han cambiado sus postulados esenciales, anteriormente considerados revolucionarios por sus medios y tecnologías, así que todas mantienen fundamentos similares ya se trate de: Nueva Administración Pública, Gerencia Pública, Gestión Pública, Nueva Gestión Pública, Reinención del Gobierno (Rincón, 2011, p. 209) y recientemente lo que se conoce como Gestión para Resultados en el Desarrollo GpRD, que al final aspira a modificar y afianzar el contrato social.

Por su acepción genérica, lo que se conoce como gestión pública² busca tres objetivos que hacen explícito el tránsito de la gestión burocrática tradicional a otra de tipo más gerencial: 1) optimización del uso de recursos

públicos, entendido como: más servicios, menos carga tributaria, más eficacia, eficiencia, equidad y calidad; 2) mejoras en productividad con transparencia y equidad, y 3) mejor desempeño de dirigentes y funcionarios públicos (BID, 2007, p.8). Se puede mencionar que hay una vinculación estrecha entre los objetivos de la gestión pública y la búsqueda de resultados de valor público.

Las acciones del sector público no se concentran únicamente en el proceso, sino que operativizan las intenciones hacia un cambio esperado, a diferencia del sector privado, en donde los resultados se conocen a través de rentabilidad, beneficios, participaciones y costos, entre otros. En el sector público se entiende “resultados” de manera distinta, pues tiene acepciones (BID, 2007, pp. 9-10) como resultados que giran en torno de la obligación por conseguir cambios posteriores que son predefinidos al final del proceso, lo que explica el uso del “para” resultados contenido en la expresión GpRD. De modo que para conseguir resultados, el rol de los funcionarios del sector público se repiensa. Según Moore (1998, p.16), se trata de conocer los problemas reales, identificar alternativas de solución e implementar esas decisiones, evaluándolas para garantizar atención real del problema público, no desde la concepción e imposición particular de valor público sino a partir de la responsabilidad de obtener el mandato y de obligarse a su cumplimiento.

Gestión para resultados en el desarrollo GpRD

La gestión estratégica en el sector público tiene como finalidad la creación de valor público lo que conlleva a la gobernabilidad, o sea, a un contrato más aceptado por los ciudadanos. Como lo recuerda el BID y CLAD (2007, p. 15), el objeto de la GpRD en el sector público “es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno”. Esto es, generar las capacidades estatales que puedan sostener un ambiente favorable para el valor público.

Se puede deducir que el valor público no es un medio en sí mismo sino un fin, es un proceso que combina capacidades de gestión y resultados creados con las actividades capaces de aportar respuestas. Consecuentemente, el objeto de trabajo de la GpRD no son las acciones que crean valor público. El objeto son los objetivos y sus componentes (planificación: programa de gobierno y plan de desarrollo), el sistema que asigna recursos (presupuesto), el sistema de ejecución de programas y proyectos (contratación) y el de monitoreo

1 Gestión para resultados es una variante de la Dirección por Objetivos de Drucker con *la gerencia efectiva* (1954) o *la gerencia de empresas* (1954) enfocada inicialmente para el sector privado.

2 Se entiende gestión pública como “el conjunto de acciones desplegadas por el sector público que buscan hacer efectivas las políticas públicas a través de intervenciones realizadas por los aparatos administrativos, lo que incluye la utilización de sus recursos a través de procesos productivos” (Trefogli, 2013, p. 23) tales como gestión de recursos financieros, recursos humanos, de las operaciones, de las comunicaciones, planeamiento, sistemas de evaluación y control, entre otros.

y control, porque no es posible obtener resultados sin que se cuenten con los factores relacionados. Solo se obtienen los objetivos de la acción de gobierno modificando los *outcomes*, *resultados* o situaciones sociales, los cuales no siempre aparecen como resultados en la satisfacción de los usuarios sino también en gestión de costos y formación de capital humano, entre otros. Son resultados parciales que son relevantes, no siempre visibles en el resultado final (BID y CLAD, 2007, p. 17). Con base en lo anterior, el BID asume que la GpRD es un marco conceptual con un objetivo finalista y lo define de la siguiente manera

[...] Es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de las instituciones. (BID y CLAD, 2007, p. 18).

En otro estudio, el mismo BID define el GpRD como una estrategia e igualmente el valor público como medio

Es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población. (García López, & García Moreno, 2010a, p. 7).

Basado en lo anterior, se puede construir una definición que integre cuestiones de resultados valiosos, legitimidad y capacidad operativa propuestos en el triángulo estratégico de Moore, y plantear que en la Gobernación de Boyacá se entienda valor público como la creación de condiciones objetivas –productos y servicios para todos los ciudadanos boyacenses con criterios de calidad–, y subjetivas –identidad institucional, confianza y disposición a participar de actores y la ciudadanía, para que ésta última ejerza sus derechos en un marco de justicia, eficiencia y corresponsabilidad con las organizaciones gubernamentales. Es de esta manera que se generan condiciones para el surgimiento de valor público.

Se crea valor público cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas que son útiles a necesidades y demandas políticamente deseables, de propiedad colectiva, que generan cambios sociales (BID y CLAD, 2007, p. 14). Es un esfuerzo conjunto entre ciudadanía y gobierno medida por los resultados que se obtengan alrededor de los problemas identificados. Tal

“esfuerzo humano organizado” o gestión como lo asimila Hintzé (2005, pp. 3-9), satisface necesidades ubicadas al nivel de resultados y efectos. De esta forma, se trata de un proceso de transformación de recursos mediante el quehacer de la administración pública.

Los recursos se convierten en productos para usuarios, pero sus resultados y efectos al satisfacer necesidades solucionan problemas y potencialmente crean valor para los beneficiarios. Las leyes y regulaciones crean valor público; también la infraestructura y proyectos sectoriales, siempre y cuando generen impactos y resultados de las políticas públicas; del mismo modo, crean valor la generación de confianza con regulaciones estables y la información pronta y veraz.

Las respuestas de la administración pública deben atender los problemas públicos demandados por los ciudadanos. Así, los medios idóneos para atender esos deseos son los mecanismos de representación que dejan entrever las aspiraciones y la efectividad de las intervenciones. Dichos mecanismos sirven como autorizaciones, consultas y revisiones que pueden mejorar las organizaciones cuando los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas son satisfechas. Lo que se convierte en eficacia, representatividad, transparencia, cumplimiento normativo y rendición de cuentas (Moore, 2008, pp. 59-100), ubicado según lo hace igualmente el BID en el centro del concepto de la GpRD cuando incluye como valor público distintos componentes que se concretan en cambios sociales.

En el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por lo tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (García López, & García Moreno, 2010b, p. 14).

Los deseos a satisfacer se refieren a bienes y servicios que se pueden producir y distribuir por el mercado, que quedan a cargo de la gestión privada, y otros que producen las organizaciones públicas, para lo cual requiere construir capacidad para satisfacer preferencias. Tales demandas se enmarcan en el modelo basado en la relación jefe (principal)-agente que destaca la importancia de que dirigentes disputan su espacio, defienden y compiten por asignaciones presupuestarias. Las estructuras bajo esta vertiente disponen de reglas para que jefes tengan incentivos tendientes a acatar y satisfacer requisitos de los principales, y como

lo reitera Ostrom (2000), que no se haga mal uso de los recursos comunes.

Un referente teórico importante es Buchanan, padre de la elección racional o teoría económica de la política, quien influido por Wicksell y Hobbes (Buchanan, 2002, p. 57), parte de la idea del individuo y su libertad de elección en el contexto de las decisiones públicas o colectivas excluyentes que afectan a todos los miembros de la colectividad que la realiza: ciudadanos votantes y partícipes en los procesos políticos de decisión, y los políticos y burócratas, constituyen los agentes en las instituciones colectivas de todo tipo en procesos políticos dinámicos.

Tomando en consideración estas precisiones, se puede mencionar que las administraciones de los entes subnacionales están imbricadas en esta dinámica en la cual los deseos originales del electorado suponen una primera intención para la cual se erige la administración de un gobierno concreto. Este gobierno ha de tomar ese mandato, que estaba plasmado en su programa de gobierno y concretarlo, transformando unos recursos (limitados) en bienes y servicios cuyo fin es generar una condición socialmente valiosa.

Metodología

En el departamento de Boyacá el énfasis en GpRD y la inducción de valor público podría enfocar la medición administrativa en resultados de gestión, logro de objetivos y avance de resultados alcanzados (hogares que superan la pobreza, mejoras en pruebas educativas, empleabilidad y coberturas, entre otros), creando valor público mediante usos de instrumentos de gestión, tecnologías de información y comunicaciones de manera coordinada y construidos colectivamente, máxime cuando la gestión pública es la función clave que los diferentes directivos públicos deben realizar para ser eficaces en sus cargos en nombre de la sociedad de uno de los 32 departamentos de Colombia. No obstante, esta se desarrolla en un escenario social concreto.

En lo que refiere a Boyacá, el DANE calcula 1 278 061 boyacenses para el año 2016 (366 959 hogares), equivalentes al 2.76 % de la población colombiana, que ocupan parte de la región Andina del centro oriente colombiano a razón de 55 habitantes por kilómetro cuadrado, densidad que obedece a que el 55.3 % de su población habita las zonas urbanas de 123 municipios de su jurisdicción, que se extienden por todos los climas desde la zona de páramo hasta las ribereñas del Río de la Magdalena (principal vía fluvial del país), y desde la zona

de piedemonte llanero a la que conforma colorida, conocida como la meseta cundiboyacense. La riqueza natural boyacense se da gracias a sus cinco cuencas hidrográficas que ofrecen amplia gama climática, de pisos biotérmicos y áreas pluviométricas, que le permiten explotar una industria turística creciente (Secretaría de Salud Departamental, 2013, pp. 7-24).

En Boyacá la calidad de vida difiere acentuadamente entre quienes habitan en el sector urbano o rural. De hecho, la desnutrición crónica departamental (13.2 %) en el 2010 era superior al promedio nacional. La sola cifra de pobreza hace cuestionar la forma tradicional de practicar la administración pública. Boyacá tiene 487 335 ciudadanos pobres equivalentes al 38.2 % de su población total (PNUD, 2015). Muestra cambios de su estructura poblacional: desciende la fecundidad y natalidad, lo que arroja que la tercera parte sea menor de 20 años y que el 12 % tenga más de 60 años, llamando la atención de 21 854 discapacitados identificados y de que el 55.3 % de las enfermedades son no transmisibles, seguido por condiciones transmisibles y nutricionales.

En materia de cubrimiento en salud, en Boyacá, seis de cada 10 habitantes estaban afiliados al régimen subsidiado. Entre tanto, el porcentaje de hogares con analfabetismo (21.4 %) supera en tres puntos el promedio nacional. Por último, sirve enfatizar en la caracterización de empleo de los hogares. Hace una década el porcentaje de hogares con empleo informal ascendía a 91.1 %, más del 50 % de los campesinos no contaba con conexión domiciliaria, frente a 95 % de los hogares urbanos, aun cuando con un Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) de apenas 32,4 %. El 87.4 % de los hogares en el 2005 estaban conectados a servicio de electricidad, pero solo el 31.2 % contaba con alcantarillado (Secretaría de Salud Departamental, 2013, pp. 50-65).

Este es el escenario social cuyo proceso se desarrolló en el tiempo en el cual se dan las administraciones departamentales de 2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015, respectivamente. Estos periodos constitucionales de gobierno están en el intervalo temporal de análisis en el cual se considerará, a través de la metodología implementada, la inducción de valor público en el departamento, relativa al quehacer de la Gobernación de Boyacá.

La metodología conduce a la construcción de una medida que permite visualizar si la Gobernación está mejorando o empeorando en el grado de inducir valor público, arrojando elementos de sus dimensiones y componentes. Por tanto, en su orden, aborda correlaciones en los siguientes aspectos: autoridad y tributación, la técnica, capacidad y preferencias, clientes y beneficios, el triángulo estra-

tético, la estrategia organizativa, la legitimidad y la gestión operativa.

Autoridad y tributación

Para conseguir los objetivos, los directivos públicos suelen utilizar recursos escasos: la autoridad del Estado (Moore, 1995, p. 61; Tesoro, 2015, p. 3) y el dinero recaudado por la tributación (Moore, 1998, p. 76). Asegurarles a los propietarios que sus recursos se utilizan correctamente cobra importancia en la satisfacción a clientes y beneficiarios del programa. No se trata de entregarle la razón a Bernard Shaw, cuando recuerda en el manual del revolucionario que las democracias sustituyen el nombramiento de los corrompidos por la elección de los incompetentes. Los primeros, en este esquema, tienen un cierto grado de toma de decisión amparados en la normatividad.

Con los recursos, el gestor público cuenta, entonces, con cierta discrecionalidad o maniobra limitada por el conjunto de reglas formales e informales. Utiliza la autoridad del gobierno para tomar decisiones, pero también para crear entornos en los cuales los ciudadanos que se enfrentan a problemas colectivos puedan decidir conjuntamente lo que quieren hacer (Moore, 1998, pp. 251-252). Sin deliberación, los ciudadanos no perciben la necesidad de conocer los intereses y percepciones de los otros ciudadanos, algunos sobre los cuales el directivo público no tiene una autoridad directa (Moore, 1998, p. 262), máxime cuando se depende de apoyo exógeno tanto popular como gubernamental. Estos son actores del entorno habilitante o que tienen capacidad de incidir, tales como legisladores y diputados, con leyes u ordenanzas, o gobierno nacional con decretos y recursos (Tesoro, 2015, pp. 6-7). Conocer el interés de los actores relevantes para el quehacer de la administración pública, algo de por sí complejo, no supone necesariamente que el gobierno se mantenga.

La inducción de valor público no garantiza la supervivencia ni de la entidad estatal ni mucho menos del gestor de turno. Depende a veces del apoyo del entorno habilitante cuando se dispone de capital político, el cual también debe inducir, puesto que —se supone— evita los riesgos por componendas y aumenta la cooperación. Aun con una estructura de valor público disponible, tendrá que mantenerse en inducir el valor público como fin. El primero es un medio.

La técnica

Las técnicas analíticas proceden de la economía, la estadística y la investigación operativa, para averiguar el *ex ante* y *ex post* en cuanto a los programas, análisis de

costo-efectividad y análisis de costo-beneficio (Moore, 1998, pp. 66-68). La evaluación de los programas define el grado de cumplimiento en relación con los objetivos particulares de cada uno. El análisis de coste efectividad determina en qué medida el esfuerzo público satisface determinadas finalidades.

Capacidad y preferencias

El valor se encuentra en los deseos y percepciones de los individuos. Deseos que son de dos tipos: unos referidos a bienes y servicios que se pueden producir y distribuir por el mercado, y otros que se refieren a lo que producen las organizaciones públicas. La capacidad para satisfacer estas preferencias es, inclusive, una actividad pública, aun cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales. Se necesitan inversiones en equipamiento, conocimiento y recursos humanos para prepararse ante posibles cambios futuros (Moore, 1998, p. 101).

La metodología permite identificar la capacidad institucional por encima del perfil del gerente público. Evalúa a la luz de la misión gubernamental a los funcionarios en la burocracia y revisa los adeptos extremos de la democracia, examinando si, de todas formas, a pesar de los pesimistas a ultranza quienes opinan, como el argentino José Ingenieros, que “la igualdad humana es un sueño digno de ingenuos como Cristo”, la gobernación boyacense le apunta al bienestar de sus asociados aun cuando el bienestar depende de características personales y arreglos sociales (Sen, 1996, p. 58). En efecto, se habla de un bienestar y una mejor calidad de vida bajo una concepción para nada unánime puesto que tiene definiciones diversas, inclusive, como bien lo recoge Sen junto a Cohen, entendida como “disfrute”, llamado bienestar hedonista, o como “satisfacción de preferencias” ordenadas jerárquicamente. Se trata de que la entidad territorial sea un facilitador de la creación de “capacidad”, aunque no necesariamente para que los ciudadanos accedan por igual a los bienes primarios porque una métrica ideal no existe, dado que dos personas en lugares distintos necesitan diferentes bienes para satisfacer las mismas necesidades (Sen, 1996, p. 44). La metodología busca y se concentra en variables que son la clave del bienestar: la “capacidad”, para que cada individuo tenga posibilidades de proporcionarse sus soluciones por cuenta propia y no ser exclusivamente receptor pasivo de estas por parte del ente público.

Clientes y beneficiarios

Se debe distinguir entre la evaluación que los ciudadanos y sus representantes hacen de la actividad y la

que realizan los clientes (Moore, 1998, pp. 70-73), como en el caso de la recogida de basuras, que se hace valiosa porque produce una cadena de efectos que protege a los ciudadanos de epidemias. Los ciudadanos —no los clientes— quieren ver realizada en la práctica su concepción sobre la recogida equitativa y eficaz de basuras, por la cual, si se consulta y revisa, la organización será más valiosa (Moore, 1998, pp. 83-85).

El triángulo estratégico

Es un concepto para inducir valor público que 1) contiene declaración de la misión o propósito general de la entidad como un punto de partida para inducir valor público; 2) explica las fuentes de apoyo y legitimidad y 3) explica cómo la tarea se organizará y gestionará. Esto es, la sustancia misional, la política y la implementación organizativa (Moore, 1998, pp. 115-120). Requiere instrumentos gerenciales de planificación, presupuestación, desarrollo de recursos humanos y control de gestión, así como la comprensión de que con la política se puede descubrir la forma de moldear los mandatos para la acción (Moore, 1998, p. 166).

La estrategia organizativa

Los directivos miran hacia afuera intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y hacia abajo intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios para ser más útiles a la sociedad. La estrategia organizativa que se escoja ha de motivar a los ejecutivos a contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo, y a pensar en la organización desde la óptica de sus clientes (Moore, 1998, pp. 110-112). Esto parte del compromiso del gestor público y de la capacidad para el diagnóstico. Es un acuerdo sostenible entre clientes, empleados, proveedores, gobierno, y comunidad que exige que la organización plantee estrategias limitadas en número, que permitan focalizar y derivar en estado de alerta, en vez de realizar siempre planes estratégicos detallados.

La legitimidad

Al preguntarse si un objetivo es políticamente sostenible, se invita al debate político para hacerlo también deseable. Es así como se aplica lo que E. Pendleton enfatizó: “sobre los hombros del burócrata recae en gran parte la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre los grupos y hacer que los compromisos económicos y sociales a los cuales llega el proceso legislativo se hagan efectivos” (Moore, 1998, p. 152). Los mejores directivos infunden valor a la organización y convencen a otros de que sus tareas no solo son útiles para la agencia.

Los ejecutivos públicos deben implicar a los actores del entorno externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar actores. Aun así, el conocimiento de los intereses del público son limitados.

Un mandatario que afirme conocer el interés público incurre en un acto de arrogancia. Ocultarse detrás de dichas convicciones puede ser tan solo una muestra de ambición y codicia o de ideas inadecuadas e infundadas sobre el valor o el interés público. El gestor es un agente o intérprete de los propósitos de otros. La consulta nutre el proceso de elaboración de políticas (Moore, 1998, pp. 215-233). La opinión pública es el monarca multitudinario a quien hay que enseñar y persuadir, aun cuando sea una tarea más difícil que influenciar al rey, como dijo Woodrow Wilson (1998, p. 262). A pesar de las alucinaciones de la democracia que cuestionaba *per se* el derecho divino de las multitudes de construir su destino, referido a comienzos del siglo XX, el boyacense Carlos Arturo Torres (2011, pp. 93-113) acepta como premisa, junto con Robert Reich, que la democracia es “ruidosa, intrusiva, frustrante, impredecible, caótica y nos hace perder el tiempo. Pero también es el mejor sistema de gobierno descubierto” (Moore, 1998, p. 263).

Los directivos estratégicos exitosos se ganan el apoyo político, elaboran instrumentos permanentes de informes de situación, exponen las organizaciones a las críticas, a las demandas y expectativas, a buscar asociados, a comunicar valores, a facilitar la labor de sus colaboradores en vez de dictar órdenes, a innovar en cada ocasión³, a apropiarse de iniciativas de terceros, a actuar inmediatamente después de los discursos (Moore, 1998, pp. 398-401). El punto central es acercarse al cliente como lo hace la empresa privada, pero haciendo fuego, superando el típico “listo, listo, listo, blanco: ¡no!, vuelva a listo” (Waterman citado en Moore, 1998, p. 428).

La gestión operativa

Es el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras y humanas para obtener resultados concretos (Moore, 1998, p. 277), mejorados gracias a su coordinación sinérgica. Aquí es donde se deben encontrar espacios para innovar, como estrategia

³ Un ejemplo innovador se muestra en el departamento de Caldas (Colombia), que ha experimentado una oficina pública de cristal, con cámaras de 360 grados que transmiten por la web lo que allí sucede, lo que se delibera y decide, buscando compras públicas con racionalidad, transparencia y planeación. La sala transparente permite observar, participar y adjudicar contratos de manera virtual y presencial, con efectos inmediatos al multiplicar el número de oferentes en los procesos licitatorios.

Tabla 1. Consolidado global de indicadores por dimensiones y componentes en escala de 1 a 5 (2005-2015).

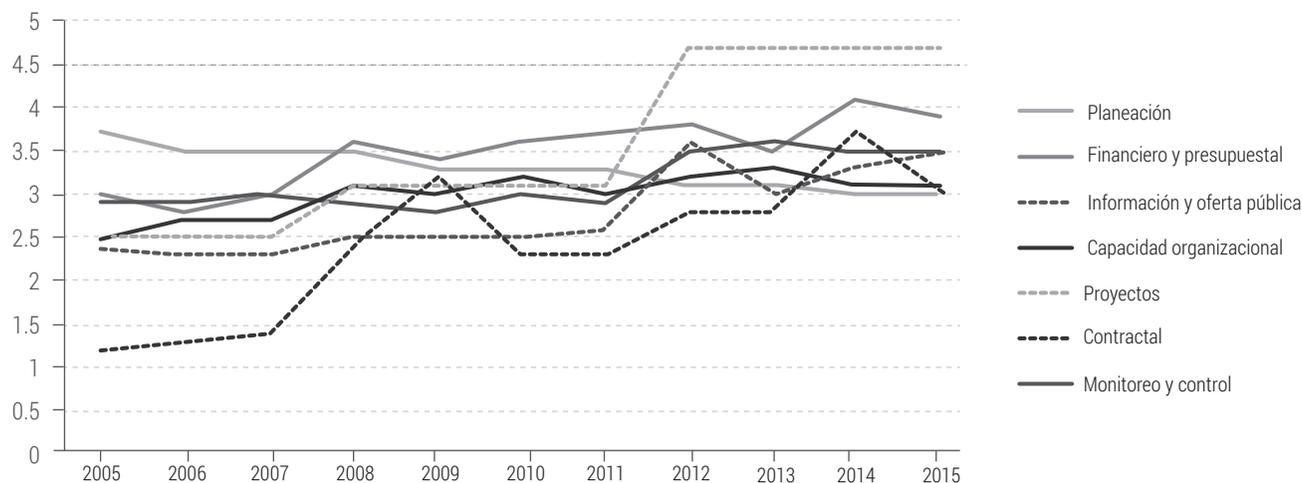
Nombre del indicador	Periodo 2005-2007				Periodo 2008-2011								
	2005	2006	2007	Promedio del periodo	2008	2009	2010	2011	Promedio del periodo	2012	2013	2015	Promedio del periodo
Dimensión 1: Gestión operativa													
Planeación	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5	3.3	3.3	3.3	3,3	3.1	3.0	3.0	3.1
Proyectos	2.5	2.5	2.5	2.5	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	4.7	4.7	4.7	4.7
Financiero y presupuestal	3.0	2.8	3.0	2.9	3.6	3.4	3.6	3.7	3.5	3.5	4.1	3.9	3.7
Contractual	1.2	1.3	1.4	1.3	2.4	3.2	2.3	2.3	2.5	2.8	3,7	3.0	3.1
Información y oferta pública	2.4	2.3	2.3	2.3	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	3.0	3.3	3.5	3.3
Monitoreo y control	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.8	3.0	2.9	2.9	3.6	3.5	3.5	3.5
Capacidad organizacional	2.5	2.7	2.7	2.6	3.1	3.0	3.2	3.0	3.1	3.3	3.1	3.1	3.1
Dimensión 2: legitimidad y apoyo													
Gerencia por resultados	1.9	1.9	2.0	1.9	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Demandas sociales	3.6	2.4	2.4	2.8	4.4	3.7	3.1	3.1	3.6	2.8	2.7	2.6	2.9
Dimensión 3: impactos													
Condiciones educativas del hogar	3.0	3.5	3.0	3.1	2.3	2.7	3.7	3.2	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9
Niñez y juventud	3.4	3.3	3.7	3.4	3.3	3.3	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.4	3.3
Sanitarios y seguridad social	3.3	3.2	2.8	3.1	3.8	3.1	2.9	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0	3.1
Vivienda y acceso a servicios públicos	1.6	1.6	1.8	1.7	1.6	2-2	1.8	2.2	2.0	2.0	2.0	1.5	2.0
Inversiones de gran impacto	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0

Fuente: elaboración propia

para mejorar el “cómo” (1998, pp. 297-299). Se aumenta valor mediante mayores cantidades y mejor calidad de las actividades públicas en relación con los recursos empleados, o reduciendo costes en términos de dinero y autoridad, o haciendo organizaciones más capaces de identificar y responder a las aspiraciones, o para potenciar la imparcialidad de sus cometidos, o aumentando la respuesta a las innovaciones. Estas pueden ser políticas o programáticas, administrativas o estratégicas, y exigen el conocimiento compartido de lo que se quiere obtener y desea conseguir sin desconocer que la gente no es buena ni mala *per se*, sino que su entorno influye, tal como los institucionalistas sostienen, de modo que las acciones van más allá de conocer el sistema formal.

Para garantizar los objetivos más importantes, se tiene en cuenta la estructura organizativa, los sistemas de planificación estratégica, tecnologías organizacionales, sistemas de personal, sistemas de control y gestión de la información. Son, a la postre, tecnologías de los productos y servicios que se ofrecen (Moore, 1998, p. 333). Así que no es suficiente con la argumentación desde el directivo como creador de valiosos resultados, sino que este debe demostrarlos con costos comparables al del consumo privado. De esta forma, se devela una estrecha relación entre la inducción de valor público y los resultados del quehacer de la administración pública.

Figura 1. Evolución de la dimensión de gestión operativa 2005-2015.



Fuente: elaboración propia.

La creación de valor público implica hacer una cultura del mandante que: 1) mida el rendimiento; 2) haga evaluación y 3) rinda cuentas (Conejero, 2015, p. 8), en donde la información transformada en indicadores tenga uso amplio y acceso sin restricciones. El rendimiento lo estudia la opinión pública para medir la confianza de la población en el gobierno, el grado de satisfacción de los servicios públicos, la aceptación de la opinión pública y las políticas públicas, las percepciones ciudadanas sobre los servicios públicos, la información y evaluación sobre resultados, medición de costes, reformas en la gestión, gobierno electrónico y motivación de los empleados. Esto obliga la revisión del quehacer gubernamental, puesto que la mirada ciudadana exige al gobierno formas alternas de intervención. Más que nunca la búsqueda de resultados exige medirlos en función de lo que quiere el ciudadano informado. Empieza por la construcción de indicadores que superen a los fríos productos y consoliden los de resultado e impacto. Estos elementos se han recogido en el instrumento que se ha usado en la presente investigación.

El instrumento que aquí se aplica hace parte de la evaluación organizacional. La evaluación es un proceso que identifica, por su importancia, lo fundamental, y descarta lo accesorio y fútil. Necesita adelantarse a lo largo del proceso, construyendo una cultura hacia la eficacia y eficiencia a la manera de sinergia, y por eso aborda las tres dimensiones: gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos.

La metodología diseñada a partir del triángulo estratégico de Moore, y aplicada a la Gobernación de Boyacá, recoge 124 indicadores representativos: 59 indicadores

(47.6 %) explican la dimensión operativa, 8 indicadores (6.4 %) la dimensión de legitimidad y apoyo, y 57 indicadores (46.0 %) la dimensión de medición de impactos. Los indicadores de la dimensión operativa se distribuyen en los componentes de planeación, proyectos, financiero y presupuestal, contractual, información y oferta pública, monitoreo y control, y capacidad organizacional. Los indicadores de la dimensión de legalidad y apoyo se distribuyen en los componentes de gerencia por resultados y el de cumplimiento de las metas sociales. Por último, los indicadores de impactos se distribuyen en los componentes denominados condiciones educativas del hogar, niñez y juventud, sanitario y seguridad social, vivienda y acceso a servicios públicos y el de inversiones de gran impacto.

Las variables que explican los indicadores se han alimentado principalmente de fuentes primarias y secundarias; de hecho, ante las dificultades en el suministro de información, solo seis indicadores (4.8 %) se han formalizado bajo la metodología tipo Delphi o respuestas tipo entrevista a funcionarios responsables de la misma en la gobernación. La información de las variables, recopilada en distintas unidades y escalas⁴ y provenientes de gran diversidad de fuentes, se ha convertido a una escala de 1 a 5, siendo 1 el menor y 5 el máximo puntaje posible, lo que ha permitido generar una escala tipo Likert (tabla 1),

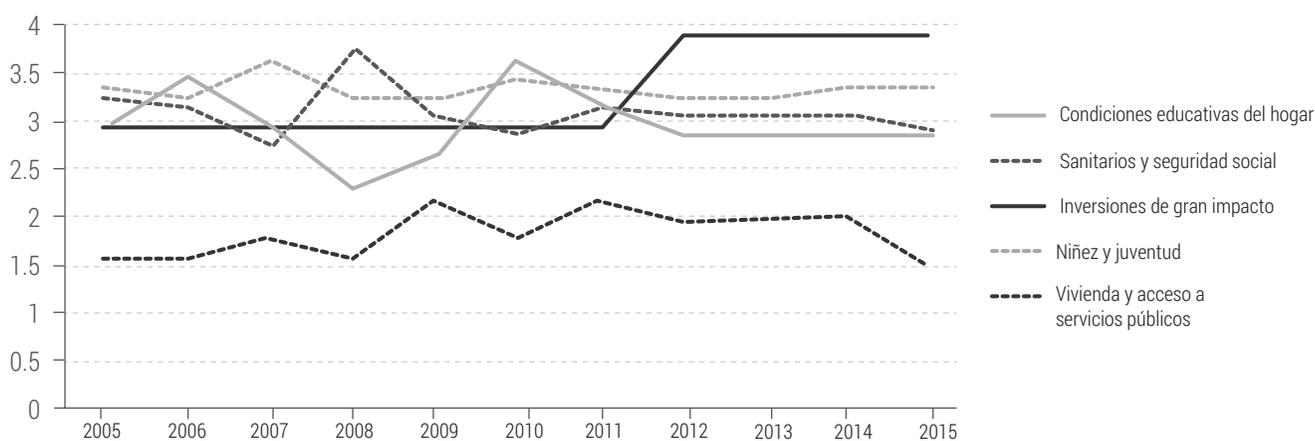
⁴ Algunas variables con alta dispersión de carácter incremental o cuyo ideal tiende a cero, tales como prioridad del gasto público social a la niñez y adolescencia o cobertura educativa, se han calificado a partir de un dato de referencia consistente en un promedio natural, ya sea promedio de la serie o de periodo.

Figura 2. Evolución de la dimensión de legitimidad y apoyo 2005-2015.



Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Evolución de la dimensión de impacto 2005-2015.



Fuente: elaboración propia.

discriminado por cada uno de las dimensiones y componentes, y que puede ser clasificado por rangos.⁵

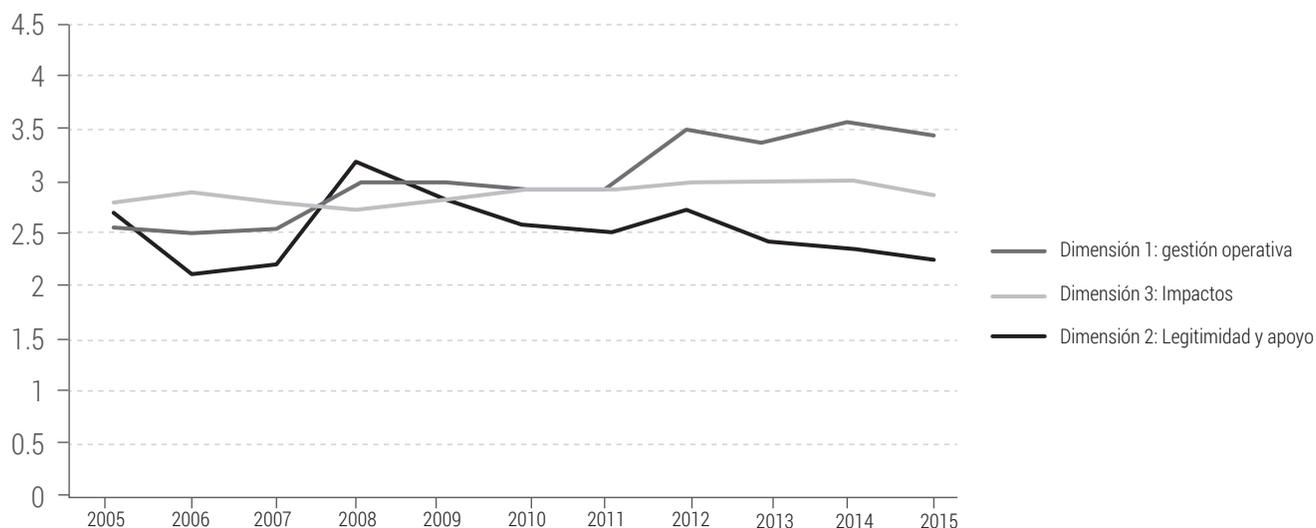
Hallazgos empíricos

La tabla 1 muestra una visión de contexto de los resultados de las tres dimensiones usadas en la medición de la inducción de valor público por la Gobernación de Boyacá, entre los años 2005-2015.

5 Se han tomado los mismos rangos que el Departamento Nacional de Planeación definió para clasificar a los municipios en el ranking integral: de 4 a 5, excelentes; entre 3.5 y 3.9, sobresalientes; entre 3 y 3.49, aceptables; entre 2 y 2.99, deficientes, y menor de 2, críticos.

La dimensión de gestión operativa

Los siete componentes de esta dimensión son: planeación, proyectos, financiero y presupuestal, contractual, información y oferta pública, monitoreo y control y capacidad organizacional; contienen en su totalidad indicadores y variables que hacen parte del desarrollo institucional o de las capacidades de organizaciones para generar impactos en los ciudadanos. En este sentido, puede evidenciarse en la Figura 1 que, excepto el componente de planeación, el resto de componentes presentan franco avance durante el periodo de estudio: el contractual, capacidad organizacional, financiero presupuestal, proyectos y el de información y oferta

Figura 4. Evolución comparativa de las dimensiones de valor público 2005-2015.

Fuente: elaboración propia.

pública. Sin embargo, sobresale la mejoría del componente de proyectos (banco de programas y proyectos, formación en proyectos y evaluación de proyectos, entre otros), que pasa a niveles de excelencia (4.5) al final del periodo frente a resultados deficientes (2.5) en el comienzo. También, para resaltar, se muestra el componente financiero presupuestal (presupuestación por programas, sostenibilidad de la deuda, generación de recursos propios, grado de armonía entre planeación, presupuestación, ejecución y contabilización), que pasa de un nivel deficiente inicial de 2.9 puntos a 3.7 puntos equivalente al rango sobresaliente, y el de monitoreo y control, que con 3.5 puntos abandona el nivel deficiente desde el comienzo del último periodo constitucional.

La caída del componente de planeación (eficacia en el cumplimiento del plan de desarrollo, participación en la formulación y evaluación de planes, así como focalización y priorización estratégica de la planeación), en cambio, desciende de 3.7 (rango sobresaliente) a 3.1 (rango aceptable), que apenas supera ligeramente el promedio global los tres componentes (3.1).

La dimensión de legitimidad y apoyo

La dimensión de legitimidad y apoyo gira en torno del apoyo público, movilización de actores, construcción y validación de propósitos comunes. Por ende, la dimen-

sión corresponde a la evaluación de la implementación de gerencia por resultados que supere las formas gerenciales tradicionales, así como las relaciones con la asamblea como corresponsal ciudadano y la vinculación de ciudadanos tanto directa como a través de sus distintas maneras de asociación.

En los últimos periodos constitucionales de gobierno departamental, han sido protagonistas del descenso los conjuntos que validarían las decisiones planeadas y las acciones que garantizan bienes y servicios a sus asociados. La caída del componente de demandas sociales (relación asamblea-ejecutivo, dinámica de los Consejos Territoriales de Planeación, fortalecimiento de Juntas de Acción Comunal y veedurías) llega progresivamente hasta el rango deficitario (2.6), después de conseguir rangos excelentes y aceptables en la mayor parte del periodo en estudio (figura 2).

Igualmente, el componente de gerencia por resultados, como paradigma de la literatura gerencial moderna, arroja resultados notoriamente deficitarios, pues constantemente se ha mantenido entre 1.9 y 2.1 puntos. Los indicadores que miden la preferencia por los resultados e impactos en vez de productos e insumos, adopción de estrategias sinérgicas o gestión presupuestal por resultados para el desarrollo, indican formas gerenciales clásicas e innovación limitada en

las fases de planeación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación.

La dimensión de impacto

Esta dimensión, en sus cinco componentes, refleja el grado de prestación de bienes y servicios por parte de la gobernación, los cuales están asociados a la consecución de los indicadores de bienestar de los hogares boyacenses. Así que la tabulación de los 56 indicadores convertidos a escala de 1 a 5 arroja dos componentes que superan el promedio global de las dimensiones (inversiones de gran impacto y atención de la niñez y juventud), un componente que se mantiene en el promedio y dos que son deficitarios, en especial el de la solución a problemas de vivienda y servicios públicos domiciliarios (figura 3).

Una de las variables de mayor importancia conforme el mandato constitucional es el de inversiones de gran impacto entendidas como los denominados gastos públicos sociales (GPS), en razón de los principios de equidad y justicia social. El avance gubernamental ha sido lo suficientemente sólido como para alcanzar en la última etapa del periodo rangos de excelencia (4.0), aun cuando históricamente ha mostrado cifras positivas. Del mismo modo, el componente de niñez y juventud (GPS, condiciones de la niñez y juventud en materia de vacunación, nutrición, trabajo infantil y embarazo adolescente) muestra resultados favorables y estables, puesto que oscilan por encima del promedio, con 3.3 y 3.4 puntos.

Los componentes deficitarios son también relacionados con el índice de pobreza multidimensional (IPM), ya que el de condiciones educativas del hogar contiene indicadores de cobertura educativa, situaciones de igualdad de género de la misma, educación para necesidades educativas especiales y educación a población víctima de la violencia. Si bien este componente logró picos de importancia hasta el 2011, ha caído a niveles deficitarios desde entonces (figura 4). Más aún, la dimensión de vivienda y servicios públicos asociados directamente a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) arroja grandes falencias (cobertura de servicios públicos, calidad de vivienda, nivel de pobreza, concentración de la riqueza), tanto así que no ha presentado dinámica y se consume todo el tiempo en la parte baja de la gráfica en rango crítico, entre 1.5 y 2.2 puntos.

El énfasis histórico por dimensiones y componentes

La figura 4 arroja evidencias del cambio de prioridades desde cada uno de los gobiernos regionales boyacenses;

se resalta que la dimensión de gestión operativa ha sido la más dinámica en los últimos 12 años llegando a 3.5 puntos, que la ubica en rango sobresaliente (3.5 puntos) y es la única que supera con creces el promedio dimensional total (3.1 puntos).

La dimensión operativa se asimila a desarrollo institucional.⁶ El cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, las maneras de hacer, la cultura, valores y procedimientos. Implica la necesidad de adecuar las actuaciones emprendidas a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como estrategia a tener en cuenta al proponer reformas para gerenciar lo público. Esta lógica latente del sistema institucional representa un elemento esencial y previo para la transformación endógena. El desarrollo institucional tiene como dimensiones el trabajo, capital y tecnología. La alternativa para abordarlas es la formación de capital humano en aras de generar capacidad para hacer capital social (Fukuyama, 1999). La capacidad humana repercute en el cumplimiento normativo y misional, de modo que cada programa que se adelante se concrete alrededor de optimización de procesos, logro de resultados, participación ciudadana, formación del funcionario y transparencia de información.

En sentido inverso a la dimensión mencionada operacional, se ha hecho progresivamente crítico el resultado de la dimensión de legitimidad y apoyo que desciende sin parar, pues, contrario a la teoría dominante de ampliar la participación en todas las fases de la gerencia pública, en la Gobernación de Boyacá los índices de legitimidad y apoyo han descendido ostensiblemente a niveles

⁶ Para los institucionalistas, las reglas de juego influyen en las decisiones y resultados. La cultura, las organizaciones, las instituciones, el sistema legal, los principios éticos, las garantías sociales y privadas moldean la conducta de los individuos y, al ser un componente más, el rol de las entidades. Olson ha intentado explicar desde la vertiente institucional esta pregunta: ¿por qué algunas son ricas mientras otras son pobres?: "La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas permiten" (Olson, citado por Ayala, 1999, p. 55). En el desarrollo de las capacidades de respuesta de los aparatos públicos, el capital humano juega un papel fundamental para el cambio de hábitos, en la cultura, en los valores. El tipo de personal con que cuentan, su nivel de capacitación, motivación y compromiso con los objetivos establecidos son elementos esenciales para conseguir su adaptación, adecuación de estructuras y procedimientos eficaces. A veces, se culpabiliza a los servidores públicos por los bajos rendimientos, mientras en otros se estigmatizan las estructuras que encierran su actividad. La propuesta institucionalista es centrar la atención en las reglas condicionantes del comportamiento de los empleados públicos y de sus rendimientos, cuya concreción se da tanto en valores como en normas de la organización, sus rutinas y procedimientos.

críticos; esto podría interpretarse como una tendencia a tomarse los preceptos del gobernante de turno a manera del dictador benevolente, asumiendo a los ciudadanos y a sus representantes como actores pasivos, o eventualmente gobernantes que prefieren organismos de representación dóciles que otorguen al ejecutivo autorizaciones, potestades y competencias.

Importancia por periodos y componentes

Observados los resultados de las dimensiones por componentes, se puede inferir la prioridad según la época del estudio que coincide con los periodos constitucionales.

Dentro de la dimensión de gestión operativa, se destaca que, en la totalidad de sus componentes, han mejorado con el paso de los años. El último periodo fue el único que arrojó cifras positivas en todos los componentes de la dimensión de gestión operativa. Sin embargo, debe resaltarse la dinámica de los componentes de proyectos y el financiero presupuestal. Se ha construido una cultura por proyectos. El avance del componente de proyectos (4.7 puntos en el periodo 2012-2015, después de ubicarse en 2.5 y 3.1 puntos respectivamente en los periodos previos) marca de lejos diferencia sobre los logros del financiero presupuestal (3.7 puntos), sobre el contractual (3.1 puntos), monitoreo (3.5 puntos) y la capacidad organizacional (3.1 puntos). Adicionalmente, este mismo componente ha venido ganando importancia en las prioridades de los gobiernos recientes, hasta casi duplicar su peso, puesto que pasa de un pobre rango deficitario a mediados de la década pasada, a niveles de excelencia en la actualidad. El componente financiero presupuestal avanzó hasta 3.5 y 3.7 puntos respectivamente en los últimos dos periodos, teniendo en cuenta que apenas consiguió 2.9 puntos en el periodo inicial.

Por otro lado, a pesar de apenas haber ingresado al rango aceptable, recientemente el tema contractual, con 3.1 puntos, sí debe enfatizarse su avance dado que era deficitario en el periodo intermedio (2.5 puntos) y altamente crítico (1.3 puntos) en el primer periodo. Un avance para mostrar, aun cuando menos intenso, es el que logró el componente de información y oferta pública, que se estabiliza en déficit con 2.3 y 2.5 puntos en los dos primeros periodos y mejora hasta 3.3 puntos en el periodo final.

Por último, hay un componente que llama la atención en razón de la regularidad durante los 12 años analizados. Se trata de la capacidad organizacional que, si bien mejora al cabo de los primeros cuatro años, se estabiliza desde entonces en el promedio general (3.1 puntos). Esto se explica por la cuantía de funcionarios profesionales

de planta frente a la proporción creciente de tercerización de personal, que se traduce en formas tradicionales de su estructura orgánica y en las calificaciones del DNP en lo pertinente para el *ranking* integral.

El componente de información y oferta pública mejora de 2.3 (deficiente) a 3.3 puntos (aceptable). Este es asimilable al gobierno abierto y gobierno electrónico que se deduce de la disponibilidad de la información en la Gobernación de Boyacá, la cual es bastante restringida. El proceso traumático de conseguir la que se requería para el presente documento así lo demuestra. Frente a su ausencia en cuanto a portales y documentos de común conocimiento público, nos enfrentamos a los celos para su manejo, la información fragmentada y compartimentada, la desconfianza de los funcionarios que la administran, la imposibilidad de acceder a muchos de los documentos públicos y el recelo institucional que fue común denominador. La información es controlada desde adentro por servidores de cada dependencia y su acceso es restringido hacia afuera y hacia servidores de otras dependencias, lo que cuestiona de hecho la transparencia, la evaluación, el monitoreo y la rendición de cuentas. Esto contradice la concepción de gobierno abierto como medio del cumplimiento misional gubernamental, tal como la relación cercana que argumentan Conejero (2015, p. 2) o Tesoro (2015, p. 16), referente a que si se miden los resultados de las políticas mejora el desempeño democrático, y es algo que genera tanto cuestionamientos como especulación de las razones por las cuales la administración limita la mirada de su accionar al ciudadano.

En tercer lugar, hay que abordar la dimensión de legitimidad y apoyo. Los resultados de las prioridades de los distintos gobiernos regionales en cuanto a esta son radicalmente distintos a las otras dos. Durante los 12 años, el componente de gerencia por resultados arroja cifras bastante pobres y bordean el rango crítico (entre 1.9 y 2.1 puntos). Esto es producto de los escasos avances en materia de presupuesto para resultados y la preferencia por obtener productos en vez de concentrarse en efectos e impactos; es decir, no se ha innovado el sistema presupuestal clásico de medios vigente y los organismos multilaterales se apresuran para que, estrechamente correlacionados con el sistema de planeación, se implementen sistemas novedosos que hacen parte de la GpRD.

El otro componente de la dimensión de legitimidad y apoyo es el de demandas sociales referidas por un lado a las relaciones entre administración central y asamblea, y por otro a la vinculación de órganos de asesoría y consulta como el CTP, en la programación, ejecución y monitoreo-evaluación de los planes de desarrollo.

La Gobernación había obtenido niveles sobresalientes durante el periodo 2008-2011 con 3.6 puntos, pero retrocedió posteriormente a rango deficitario, como lo era a comienzos del estudio (2.8 y 2.9 puntos respectivamente).

Finalmente, observando los componentes de la dimensión de impactos por cada uno de los periodos de gobierno, observamos que sobresale la dimensión de inversiones de gran impacto, especialmente en el periodo reciente, alcanzando niveles de excelencia (4.0 puntos) de cara a resultados aceptables (3.0 puntos) en los dos periodos que le antecedieron. O sea, la inversión en gasto público social en Boyacá no ha tenido antecedentes, ya se trate en términos monetarios absolutos, en proporción del PIB o en proporción de los recursos públicos disponibles en el departamento.

Pero el avance positivo en disponibilidad de recursos públicos parece no ser factor de cambio en los resultados y efectos sectoriales que tiene consecuencias concretas en las condiciones de los hogares de los asociados. De hecho, los resultados en los componentes restantes de la dimensión de impactos son bastante similares, haciéndose críticos en los que se obtienen en la dimensión de vivienda y acceso a servicios públicos, que oscilan todo el tiempo entre 1.7 y 2.0 puntos. Aparecen dos componentes (condiciones educativas del hogar y condiciones sanitarias y de seguridad social) que todo el tiempo arrojan indicadores dentro del rango aceptable, y un último componente (niñez y juventud) que oscila siempre por encima del promedio, entre 3.4 y 3.3 puntos. Así que los tres gobiernos se concentran tanto en atención a la niñez y juventud y en servicio sanitario; no obstante, con aumentos en el nivel de gasto disponible, arrojan resultados estables en materia de impactos educativos, pero resultados en todos los periodos evidentemente negativos en las condiciones de vivienda y disponibilidad de servicios públicos.

Conclusiones

La Gobernación de Boyacá ha venido mejorando como ente inductor de valor público, pero aún hay amplio campo para ese proceso especialmente en materia de legitimidad y apoyo. El índice de inducción de valor público mejoró 4 puntos porcentuales en 12 años, pasando de un estado de déficit (2.7 puntos) a uno aceptable (3.1 puntos), siendo un organismo interesado en entregar bienes y servicios (dimensión de impactos), sin que sus asociados lo prioricen o lo validen (dimensión de legitimidad y apoyo) durante cada uno de los mandatos. Pudiera argumentarse que el resultado de las elecciones sería suficiente mandato para el gobernante de turno;

sin embargo, el modelo exige que ese mismo elector sea protagonista durante las fases de planeación, presupuestación, ejecución, monitoreo y control.

Existe una marcada preponderancia de la dimensión operativa (36 %) sobre la de legitimidad y apoyo (30 %) y la de impactos (34 %). Las dos últimas dimensiones se hacen dependientes de la operativa, la cual es equivalente a lo que se conoce como desarrollo institucional. Esta dimensión toma gran importancia porque acerca el ente gubernamental al ciudadano, partiendo de hacerse fuerte adentro con sistemas de planificación abiertos, sistemas de presupuestación participativos, formas de contratación visibles, procesos de ejecución participativos y mecanismos de monitoreo prácticos y universales.

Se hace necesaria la consolidación gubernamental territorial como coordinador planificador y promotor, empezando por innovarse por dentro, de modo diligente, transparente, confiable, concentrado en objetivos y no solo en reglas de procedimiento. La deuda de la Gobernación de Boyacá en cuanto a ser coordinadora de inducción de valor público mejora si las instituciones se hacen más inclusivas, racionales y predecibles, con un gobierno catalizador que no sustituya a los agentes económicos sino que participe, estimule, facilite y oriente, que produzca más y mejor información, que proporcione incentivos de coordinación de decisiones entre los agentes y sea capaz de hacerse vigilar por estos. Esto exige, en la praxis, un gobierno departamental tecnológicamente fuerte y administrativamente moderno e innovador.

A pesar del avance en el crecimiento económico regional y de los índices en la reducción de pobreza departamental, los ciudadanos perciben que las instituciones gubernamentales dan respuestas parciales. Esto se asocia a los fallos gubernamentales como promotor, pero también de la sociedad como vigilante y actor. Pero el valor público inducido por el gobierno boyacense se explica más por los servicios prestados por el ente territorial que por la viabilización y validación de los ciudadanos. Las alternativas para que se haga efectivo ese valor público han pasado tanto por las técnicas gerenciales de los paradigmas burocráticos como de la NGP, y se concentran en las recientes construcciones que han desembocado en la gestión por resultados para el desarrollo; pero en el caso boyacense han permanecido los sistemas tradicionales. La GpRD es una estrategia que facilita el gobierno electrónico y el gobierno abierto. Hay que explorar nuevas formas de interacción, porque el gobierno abierto le da simetrías al acceso hasta que sea verdaderamente público y deje de ser un vocablo que solo sea parte del paisaje académico. Hay que develar la información gubernamental para que se acceda

elemental y universalmente inclusive desde las redes sociales y los portátiles, con formas y hábitos nuevos e información clara, pero con funcionarios culturalmente flexibles y dispuestos a los ciudadanos.

La eficiencia no es suficiente. La administración resaltaré su enfoque hacia el desafío de la equidad y justicia social y, por ende, el enfoque de su gestión hacia resultados, esto comprendiendo que los productos son apenas un medio y no un fin. Se requiere invertir en procesos internos para lograr nuevos mecanismos de gobernanza, tendientes a lo que hoy por hoy se denomina “participación ciudadana 2.0”, como remedio para la desconfianza y la sostenibilidad. Esto es una respuesta desesperada a la maraña de vicios y falencias persistentes o recurrentes dentro del gobierno departamental a través de errores, omisiones, inoperancias, impericias, desmesuras, connivencias, displicencias, negligencias o imprudencias. Es lo que se denomina fugas de valor, lo que descompone y socava el esfuerzo de inducir valor.

Las deficiencias en materia de planeación, caprichos particulares o decisiones coyunturales distraen el uso de recursos no necesariamente con evaluaciones técnicas en cuanto a eficiencia y efectividad. Hay ineficiencia en el gasto, como se deduce de la correlación entre inversiones de impacto y disponibilidad de recursos, como se evidencia con los resultados negativos en indicadores de vivienda y servicios públicos. La identificación exacta de necesidades es imprescindible en la cadena de inducción de valor. Sin que se identifique y cuantifique el grado de reproducción de la pobreza (problema) en hogares pobres (segmento destinatario), no podemos plantear posibilidades de empleo (valor público a inducir) mediante políticas de primer empleo formal con programas de construcción de capacidades laborales, eludiendo y luchando a veces contra intereses particulares racionales y cazadores de rentas públicas.

En todo caso, el valor público se basa en la burocracia. No se puede hablar de valor público sin contar con los servidores públicos, aun con el desafío de construir nuevas capacidades colectivas y promoción de la innovación social, abriendo espacios crecientes para la participación ciudadana. Desafíos para llevar a la sociedad a que sea ella misma la que mida lo deseable y también los riesgos. Estos son desafíos al ente gubernamental para que compense y supere los fallos de la burocracia tradicional, teniendo en cuenta que a la sociedad, más que servirla, se le fortalece. Lo más evidente como fuga de valor regional, referente a cuestionamientos por eventuales conductas dolosas, clientelistas, parece tener remedio endógeno aumentando los decisores y disminuyendo el poder unilateral del ejecutivo. Los desafíos

del gestor público en todos sus niveles pueden resumirse así: 1) transformar la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector gubernamental, haciéndola sostenible, eficiente, efectiva y abierta para un nuevo modelo que la sociedad ansía; 2) sistematizar la medición de valor público, comenzando con la evaluación de políticas y medición de su rendimiento, con transparencia y rendición de cuentas y 3) construir una administración pública receptiva, adaptable, capaz de generar respuestas, dinámica para empoderar ciudadanos y constructora de soluciones definidas por consenso.

La inducción de valor público en el departamento requiere distinguir fases y componentes de la cadena de valor. Para el efecto, identificar a profundidad las necesidades (no las manifestaciones o síntomas) y consultar a los asociados se hace imprescindible, haciendo tangibles destinatarios y requerimientos específicos. A partir de esos valores públicos a inducir se debe ahondar en los consensos, inclusive con el entorno habilitante y determinación de fuentes posibles de recursos para establecer su priorización. La organización de capacidades y recursos requeridos precisa además de planeamiento, control y permanente evaluación, superando la tendencia gubernamental a la pasividad o al decir español de “pasar bajo el alambrado dejando lana lo menos posible”. El monitoreo, control, auditoría y evaluación, que son aún incipientes, requieren, por tanto, mejores indicadores y parámetros de resultados, auditaje de insumos, procesos y productos, realimentación de procesos permanentes y evaluación de resultados y valor público inducido.

La rendición de cuentas es asimilable al control político, en donde los políticos y funcionarios informan y justifican tanto actos como decisiones y planes. A pesar del avance de Colombia en tal sentido, con mediciones como las del BID, que anota Conejero (2015, p. 11) ubicándolo en nivel aceptable, hay amplio espacio para la mejora y universalización. Esto concilia los intereses de grupo con los individuales, como bien lo reiteran los institucionalistas, y fortalece la democracia, porque hace a los ciudadanos corresponsables, codecisores y coevaluadores. La rendición de cuentas es vertical, como la que se hace con la ciudadanía, como la que se adelanta hacia los niveles gubernamentales centrales y órganos de control, y horizontal como la desarrollada ante la asamblea y veedurías, o social ante las redes y movimientos sociales.

En la actualidad hay mayores posibilidades tecnológicas que en el pasado. Esto no es necesariamente sinónimo de gobierno abierto, lo cual es un concepto diferente de las actuaciones que promueven la transparencia, colaboración y participación. Y es que datos

abiertos no es gobierno abierto. Mucho menos es el “estado abierto” del que habla Oszlak, citado por Tesoro (2015, p. 2). Exige gestión hacia resultados, y sobre todo que se haga gestión hacia adentro y gestión hacia afuera. Mientras se construye un marco legal regulatorio de acceso a la información, se requiere colaboración y participación ciudadana, lo que aún no está en el ADN de la administración pública, para garantizar que se aplique el aforismo de que “nada sobre nosotros sin nosotros”. Si la participación se genera, al final tiene que haber valor público. Ocurre cuando sea elemental, para el promedio de los ciudadanos, acceder, participar, deliberar y decidir. Así que la innovación es eje de gestión para acercarse al ciudadano es imprescindible innovar. Innovar es hacer las comunicaciones fáciles, garantizar servicios con valor agregado, igualdad en el acceso, estimular a los ciudadanos a involucrarse. El gobierno electrónico es contar con perfil de noticias, portal de transparencia, gestión de recursos humanos, uso de las TIC, mejorar las compras públicas y acceso universal a internet.

Financiación

El presente artículo fue producto de la investigación denominada “Determinar el impacto en la inversión pública para la creación de valor público del departamento de Boyacá en el periodo 2005-2014” primera fase, desarrollada por los autores en el año 2015 y financiada por la ESAP Territorial Boyacá- Casanare.

Conflictos de interés

Los autores manifiestan no tener conflictos de interés.

Referencias

- BID, & CLAD. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington.
- Buchanan, J. (1989). La perspectiva de la elección pública. *Ensayos sobre economía política*, 26-37.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. *Revista 3C Empresa*, 3(1).
- Conejero Paz, E. (2015). *Fomentando gobiernos responsables a través de la creación de valor público*. Ponencia XX Congreso del CLAD. Lima.
- Fukuyama, F. (1999). *La gran ruptura*. Madrid: Editorial Antártida.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010a). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Washington: BID.
- García Moreno, M., García López, R., García Moreno, M., García López, R., ... & García López, R. (2010b). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*.
- Hintz, J. (2005). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*. Ponencia en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Instituto Federal Electoral. (2012). *Valor público: una reflexión institucional*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2015). ODM. Bogotá.
- Rincón Pachón, J. (2011). *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Obra independiente
- Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tesoro, J. L. (2015). *Valor público y apertura estatal: ¿cómo puede contribuir la apertura estatal a mejorar la inducción de valor público?* Ponencia en el XX Congreso del CLAD. Lima.
- Torres, C. A. (2011). *Idola Fiori*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Trefogli Wong, G. A. (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*.

Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío

Jaime Mejía Gutiérrez
John-Alejandro Pulgarín-Franco
Hugo Armando Moreno Rojas

Autores

Jaime Mejía Gutiérrez

Doctor en Ciencias de la Educación. Miembro investigador de HISULA. Magíster en Administración y Estudios Políticos. Especialista en Proyectos de desarrollo y en Defensa Nacional y Resolución de Conflictos. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Risaralda, Colombia.
Contacto: jaimemejia1951@yahoo.es, dirección de correspondencia: carrera 11 núm. 18-16, Marsella, Risaralda, Colombia

John-Alejandro Pulgarín-Franco

Maestrante en Alta Dirección Pública, Administrador Público y Coinvestigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Quindío, Colombia.
Contacto: john.pulgarin728@esap.gov.co, dirección de correspondencia: barrio Los Andes Mz B, Casa 9 Etapa 1 Filandia, Quindío, Colombia.

Hugo Armando Moreno Rojas

Estudiante de Administración Pública, Auxiliar de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Quindío, Colombia.
Contacto: hugo.moreno401@esap.gov.co, dirección de correspondencia: Club Residencial El Nogal Nro. 15-63 Avenida Las Américas Carrera 31 84-20 Pereira, Risaralda.

Palabras clave

Política de gobierno, cambio climático, administración pública, política pública, política ambiental.

Key words

Government Policy, climate change, public administration, public policy, environment policy.

JEL: Q59; Q57, Q58, Q59, Q01, Q00

Fecha de Recepción: 15-12-2016

Fecha de Aprobación: 1-04-2016

Cómo citar este artículo

Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 235-250. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/81>

Resumen

Este artículo analiza la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío para el período 2000-2014. Plantea como interrogante de investigación, ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014?, teniendo como situación problema las acciones u omisiones de las administraciones municipales y departamentales frente al abordaje del cambio climático; luego, se establece la metodología de investigación, la cual es de tipo cualitativo, y se analizan variables de acciones públicas en el territorio con un enfoque analítico e inductivo; se exponen los resultados que evidencian la evolución en el abordaje del cambio climático en planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo y se identifica la territorialización de la acción pública, sus debilidades y fortalezas en el contexto de cambio climático; finalmente, se concluye que existen acciones públicas de carácter indirecto, cuando las medidas son propias al sector ambiente y gestión del riesgo, y de carácter directo, cuando las medidas son explícitas en planes de desarrollo mediante acciones tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático, lo cual es importante en la medida que denota el interés de los tomadores de decisión frente a las acciones de política ambiental y de las políticas públicas sustentadas en derechos humanos.

Public action territorialization in the climate change context in the district of Quindio.

Abstract

This article analyzes the territorialization of public action in the context of climate change in the district of Quindio for the period of 2000 to 2014. The research question on which the study is based is, what are the public actions for territorialization in the context of climate change in the district of Quindio between the years of 2000 to 2014? The paper develops as follows, first, by acknowledging the problem situation on the omission and the actions taken by the municipal and district administrations when addressing the climate change. Secondly, the qualitative research methodology is established and the variables of the public action in the territory are analyzed with both, analytic and inductive approaches. Thirdly, the results are displayed, showing on one hand, the evolution in addressing the climate change in territorial management plans and development plans,

and on the other hand, the identification of the territorialization of the public action, its weaknesses and strengths in the climate change. Lastly, it concludes that there are both, indirect and direct actions. Indirect public actions, when the actions are related to the environment sector and the risk management. And on the other hand, the direct ones, when the actions are explicit in the development plans, through actions inclined to reduction and adaptation to the climate change; this is important, in the sense that, it shows interest by the decision makers in regards environmental policy actions and the public policies anchored in Human Rights.

Territorialização da ação pública no contexto da mudança climática no Departamento de Quindío

Resumo

Artigo analisa a territorialização da ação pública no contexto da mudança climática no Departamento de Quindío para o período 2000-2014. A pergunta de pesquisa é: Quais foram as ações públicas para a territorialização no contexto das mudanças climáticas no Departamento de Quindío, durante o período de 2000-2014?, tendo como situação-problema as ações ou omissões das administrações municipais e departamentais frente à abordagem da mudança climática; finalmente, conclui-se que existem ações públicas de caráter indireto, em que as medidas são próprias do setor de meio-ambiente e da gestão de risco, e de caráter direto, em que as medidas são explícitas em planos de desenvolvimento mediante ações que visam a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Esse ponto é importante na medida em que denota o interesse dos tomadores de decisão frente às ações de política ambiental e das políticas públicas sustentadas em direitos humanos.

Une territorialisation de l'action publique dans le contexte du changement climatique dans le département de Quindío

Résumé

Cet article 2000-2014 analyse la territorialisation de l'action publique dans le contexte de changement climatique dans le département du Quindío pour la période. Il projette comme question de recherche: "quelles ont été les actions publiques pour la territorialisation dans le contexte de changement climatique dans le département du Quindío, de période comprise entre les années 2000 à 2014 ?", ayant pour situation un problème les actions ou les omissions des administrations municipales et départementales en face de l'abordage du changement climatique; tout de suite, on établit, la méthodologie de recherche, qui est d'un type qualitatif, et on analyse les variables des actions publiques dans le territoire avec un point de vue analytique et inductif; on expose les résultats qui mettent en évidence l'évolution dans l'abordage du changement climatique dans des plans d'ordonnance territoriale et des plans de développement et on identifie la territorialisation de l'action publique, de ses faiblesses et de forces dans le contexte de changement climatique; finalement, on finit que des actions publiques de caractère indirect existent, quand les mesures sont propres au secteur ambiant et la gestion du risque, et d'un caractère direct, quand les mesures sont explicites dans des plans de développement au moyen des actions tendantes à la mitigation et adaptation au changement climatique, ce qui est important dans la mesure où l'on dénote l'intérêt des preneurs de décision face aux actions de politique environnementale et des politiques publiques soutenues dans des droits de l'homme.

Palavras-chave

Políticas de governo, mudança climática, administração pública, política pública, política ambiental.

Mots-clés

Politique de gouvernement, de changement climatique, d'administration publique, de politique publique, de politique environnementale.

Introducción

La investigación que, en esta fase, señala los marcos normativos, jurídicos e institucionales para entender la orientación constitucional, reconoce lo dispuesto por la autoridad ambiental del departamento del Quindío en las determinantes ambientales encaminadas a la gestión ambiental departamental y local, teniendo como directriz el cambio climático en el ordenamiento del territorio. Estos esfuerzos analíticos, en buena parte exploratorios, no sólo permiten caracterizar la situación ambiental en los municipios del Quindío, un departamento con una ubicación en paisajes de montaña, piedemonte y valles que hace posible su riqueza ambiental, conformado por 12 municipios —de los cuales 11 poseen una población inferior a 90 000 habitantes, solo Armenia, la ciudad capital del departamento, posee una población aproximada de 300 000 habitantes—, donde 10 de ellos se encuentran en categoría sexta y solo dos se encuentran en categoría quinta, y la ciudad capital en categoría primera. Un departamento cuyas principales actividades económicas son agropecuarias, turísticas y de servicios, pero también con una vocación de ser oferente de bienes y servicios ambientales, los cuales deben ser protegidos por su fragilidad ecológica, la transformación acelerada de sus ecosistemas originales y las problemáticas producto del cambio climático. Lo anterior, permite hacer una revisión para discusión y debate por parte de las entidades territoriales y demás entidades públicas y privadas, desde el interrogatorio en el saber administrativo de lo público que propone la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), a través de la investigación de esta estratégica manifestación de la política ambiental y de las políticas públicas sustentadas en derechos humanos.

Las proposiciones y relacionamientos que se derivan de este trabajo no evaden la complejidad de la temática abordada, teniendo como eje epistemológico ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014? Los investigadores somos conscientes de que el cambio climático es una realidad que ofrece perspectivas muy diversas desde las áreas del conocimiento científico, pero la preocupación se enfoca en la acción de la administración pública, disciplina que nos obliga en la ESAP.

La sostenibilidad ambiental ya está puesta en riesgo, y por lo tanto existen grandes incertidumbres para plantear soluciones prospectivas eficientes que se complejizan debido a las expectativas y posibilidades. Cuando en este trabajo se hace referencia a políticas públicas

para mitigar y adaptar los contextos del territorio, la territorialidad y la territorialización en una realidad de cambio climático, se pretende generar nuevas ideas, preguntas renovadas y proyectos investigativos que involucren una gran multidisciplinariedad y un gran esfuerzo de las comunidades científicas y de ciudadanos.

El ser humano ha inventado modelos de sobrevivencia que, en la evolución de los largos periodos históricos, ha sumado inevitablemente grandes cantidades de inestabilidad y daño a las provisiones ambientales de la naturaleza y de la tierra como ser vivo integral. No es del caso explicar estos modelamientos perjudiciales, pero sí en forma modesta preocuparnos por la situación local en territorios de alta fragilidad ambiental, como lo es el departamento del Quindío y, en general, la eco-región cafetera. Los investigadores rendimos disculpas a quienes leyendo este artículo no resuelvan múltiples inquietudes que suscitan las experiencias cotidianas del aumento de la luminosidad y el calor, la presencia de fenómenos climáticos como El Niño y La Niña, y en general todos los eventos de catástrofes o accidentes relacionados en cada territorio y localidad. Llamamos la atención sobre la necesidad de construir más conocimiento, de efectuar mayor coordinación institucional y debatir en serio las respuestas de políticas públicas que promuevan la defensa de los derechos humanos, en especial el de la vida digna y la posibilidad de sobrevivencia como retos esenciales en la presencia de una administración pública que instrumentaliza los grandes objetos del Estado y la sociedad, determinados en la Constitución y la Ley. En este sentido, el artículo tiene por objeto el de divulgar las acciones públicas relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático en los municipios del departamento del Quindío durante el periodo 2001-2014.

Planteamiento del problema

El cambio climático ha recobrado importancia a partir de los estudios científicos de la década de 1970, lo cual permitió que en la Cumbre de la Tierra de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —realizada en el año de 1972 en Estocolmo—, se reconociera que debido al aumento en la emisión de gases y destrucción de ecosistemas la temperatura media de la tierra se haya visto alterada, trayendo como consecuencia olas de calor intensas y olas invernales catastróficas, que repercuten en aquellos ecosistemas que no han sido intervenidos y en sus características de equilibrio ecológico.

El caso del departamento del Quindío —que ha sido un territorio reconocido por la importancia regional en

el ecosistema de montaña, la densidad de ocupación poblacional, la atracción de visita turística por paisaje, infraestructura, sistema de servicios, parques temáticos y conexiones estratégicas en el circuito económico del occidente colombiano, pero con evidentes fragilidades ecológicas de sus ecosistemas de alta montaña, bosques andinos y subandinos—, presenta problemáticas asociadas al cambio climático: la desaparición de hielos del nevado del Quindío hacia la década de 1970, la fragmentación de bosques de alta montaña en condiciones de colonización no planeada con los bosques subandinos; el crecimiento de la población, que genera una mayor demanda por servicios públicos domiciliarios presionando la cantidad de recursos naturales tan importantes como el agua y, a su vez, un incremento en los vertimientos de aguas servidas y desechos sólidos con consecuencias de contaminación grave de cuencas, y los megaproyectos mineros, energéticos y de infraestructura, que se desarrollan en perspectiva de agravamiento de estos problemas, desconociendo a las autoridades locales y a la oposición de las comunidades.

Entre dichos proyectos se encuentran las pretensiones de multinacionales mineras para la exploración y explotación de oro en la zona de cordillera, y proyectos energéticos como el UPME09-2009, que consiste en la instalación de torres y cables de alta tensión por parte de la Empresa de Energía de Bogotá, de las cuales algunas pasan por zonas de importancia ecológica y cultural, como lo son los Distritos de Conservación de Suelos (DCS) Barbas-Bremen. En infraestructura se encuentra el túnel de La Línea, el cual ha tenido afectaciones ambientales por la contaminación de las quebradas La Gata y El Salado; el crecimiento de las extensiones de monocultivos de pino y eucalipto, por parte de multinacionales; actividades de ganadería, que deterioran los suelos y destruyen los humedales necesarios en los ciclos hídricos, y la ola invernal de los años 2010-2011, todo lo cual generó muchas afectaciones en el departamento, como deslizamientos e inundaciones.

Lo mencionado anteriormente son algunas de las problemáticas asociadas al contexto de una realidad, el cambio climático en sus dos manifestaciones más relevantes: el fenómeno de El niño y el fenómeno de La Niña. En este escenario, la Gobernación del Quindío y las alcaldías municipales, con la concurrencia de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) —autoridad ambiental en el departamento—, y la participación de las ONGs y la Sociedad Civil, han tomado acciones para la defensa del territorio, preservación y conservación de los recursos naturales, con políticas públicas tendientes a la gestión de los recursos naturales, acciones de reforestación,

limpieza, constitución de reservas naturales, además de los procesos de resistencia civil pacífica frente a megaproyectos, sobre todo los mineros, que pueden afectar la vocación y potencial natural del territorio, el cual se destaca por la producción de alimentos, oferta de bienes ambientales favorables a la agroindustria del café, las frutas, el disfrute de paisajes y servicios de recreación y descanso. No obstante, las acciones no tienen el impacto esperado debido a las facultades centralizadas del Gobierno nacional y a las pretensiones de actores económicos multinacionales, ya que las mismas leyes y decretos de autoridades jerárquicamente superiores establecen un modelo de desarrollo económico que privilegia el crecimiento económico frente a la protección y uso sostenible de los recursos naturales, situación que contrasta con la debilidad institucional en la gestión local de decisiones en la triada constitucional de la descentralización, en donde la concurrencia nacional es superior en peso legal a la complementación territorial departamental, la subsidiariedad municipal y la organización política de las comunidades.

Tal es el caso de las licencias ambientales de los proyectos del Túnel de La Línea y el UPME09-2009, las cuales fueron otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), donde la CRQ solo tenía funciones de supervisión, que finalmente poco son tenidas en cuenta por parte de la ANLA para tomar medidas de suspensión, y las sanciones ambientales que se hacen no pasan de ser multas que no compensan el daño ambiental ocasionado. En el contexto de cambio climático se hace necesario aprovechar las funciones y competencias de las entidades territoriales y de la autoridad ambiental del territorio, las normas y leyes existentes, para que -desde el territorio- la territorialización se encamine a mitigar y adaptar el cambio climático.

Es por esto que desde el proyecto de investigación *Territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío*, del Grupo de Estudios en Política Ambiental GEPA (Grupo en formación), tuvo como pregunta de investigación: ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización, en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014? En este sentido la investigación buscó analizar la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el Quindío, periodo comprendido del año 2000 al 2014, identificar la territorialización de la acción pública y determinar las debilidades y fortalezas de la misma en el escenario de cambio climático en el departamento y, finalmente, recomendar acciones para dicha territorialización en el mencionado contexto.

Los objetivos son desarrollados en la etapa de resultados, y son referentes sobre la pertinencia social de este proyecto de investigación, que parte de la responsabilidad de la administración pública en conocer la situación actual sobre las acciones adelantadas para mitigar y adaptar al cambio climático, y contribuir desde la academia con estudios e investigaciones que permitan formular o reformular los lineamientos de política pública para el cambio climático, entendiendo el comportamiento del desarrollo territorial y la focalización de las políticas públicas.

Aproximación al estado del arte

Dentro del estado actual del problema se encuentra una serie de investigaciones asociadas como las más importantes, y que constituyeron un referente fundamental para esta investigación. En sentido amplio, se encuentra lo desarrollado por Melo, quien establece aspectos descriptivos, analíticos y comparativos de las políticas públicas en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, relacionándolos con el conocimiento tradicional, señalando, en primer lugar, la dominancia del proyecto neoliberal en la última veintena; luego la influencia de las agendas ambientales globales que a inicios de la década del 2000 dio como resultado políticas específicas con el cambio climático, debido a los compromisos adquiridos por dichos países; concluyendo que si bien los procesos fueron análogos, las realidades políticas de cada país generaron cambios en su concepción, empero, estuvieron desarticuladas con el conocimiento tradicional.

Sin duda, el conflicto armado en el Perú del noventa permite explicar el relativo éxito de la agenda neoliberal en los gobiernos que se han sucedido hasta el presente. En Colombia, el neoliberalismo de las políticas públicas ha encontrado un contrapunto en la interpretación constitucional generada desde la Corte Constitucional. En Ecuador y Bolivia, los procesos políticos de cambio institucional desde mediados de la década pasada han sido más evidentes, habiéndose generado ambientes más propicios para generar políticas sobre temas ambientales. (Melo, 2013, p. 21).

Ahora bien, se encuentra lo desarrollado por Andrade y Vides (2010), quienes examinan los retos de las políticas públicas encaminadas a lograr la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, propendiendo por la integración de sectores abordando las problemáticas ambientales, sociales y económicas de acuerdo a un enfoque ecosistémico.

En el contexto de la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, el objetivo de la política es responder de forma apropiada a las amenazas del cambio climático y disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas y la población. Para esto, es fundamental orientar la gestión pública hacia la adaptación al cambio global, articulando de manera coherente la acción de los diferentes sectores en un territorio definido. (Andrade, & Vides, 2010, p.5).

En un contexto departamental se tiene a Mejía, Ramírez, Vásquez, Pineda, & Pulgarín, donde se realizó un estudio de casos en los municipios de Armenia, Calarcá, Córdoba, Génova, Filandia y Salento en el departamento del Quindío, el cual consistió en la territorialización en el contexto de historia ambiental de estos municipios. En relación con las políticas públicas en la protección de bienes ambientales, esenciales en la sustentación de los servicios públicos domiciliarios, se señala que:

El cambio climático es una realidad que debe abordarse desde varias perspectivas de actuación pública, social, económica, política, comunitaria-civil y desde las cooperaciones internacionales e institucionales. En las dimensiones de las necesidades humanas y ciudadanas, los servicios públicos domiciliarios esenciales son una prioridad en la categorización de las políticas públicas y en la asignación de recursos para preservar, mantener y desarrollar los bienes ambientales estratégicos de uso público que sustentan la prestación de estos servicios. (Mejía et al, 2014, p. 21).

Continúa señalando, refiriéndose a los bienes ambientales en el departamento del Quindío:

Estos bienes son fundamentales en la mitigación de las consecuencias del cambio climático y en la adaptación regional y local de este generador de desastres, de las emigraciones, de los deterioros de la calidad de vida y de las inestabilidades en la gobernabilidad, un todo esencial en los entornos sociales y políticos de la sociedad. (Mejía et al, 2014, p.21).

Más adelante se enfatiza en la necesidad de modelos de desarrollo alternativos, en recobrar las modalidades ancestrales para la agricultura y los modos de vida basados en lo esencial para la vida; en capítulos subsiguientes se desarrolla todo lo correspondiente a las acciones de las administraciones municipales de los seis municipios en políticas de carácter ambiental. Sin embargo, estas no abarcan las políticas ambientales de carácter departamental.

La investigación de Valencia et al, donde se realizó un estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero, expone sus resultados en siete capítulos, en los cuales se hace una claridad frente al desplazamiento ambiental por factores asociados al cambio climático, para lo cual mencionan:

Uno de los hechos insobornables (Ángel, 1996a) que evidencia el cambio ambiental global es el cambio climático, con múltiples impactos sobre la vida en la tierra y sobre la vida humana, el más impactante, el desplazamiento forzado de cientos de miles o de millones de personas (ACNUR, 2012) que al cambiar drásticamente su hábitat, su forma de vida, tienen que abandonar sus territorios temporal o definitivamente. (Valencia et al, 2014, p. 18).

Empero, resaltan que la producción investigativa en Colombia sobre el tema de cambio climático es escaso, todavía más cuando son estudios que tengan en cuenta factores propios del territorio y su fragilidad ecológica, señalando lo siguiente:

Al respecto, la producción investigativa sobre esta temática, al menos en Colombia, aún es escasa, así como la generación de soluciones desde lo estatal, jurídico y social para prevenir, mitigar, compensar o corregir estas situaciones. Lo anterior, hace necesario que la comunidad académica avance en el estudio de estos temas, aportando criterios para la construcción de indicadores, la identificación de tendencias y en general, aporten conocimiento significativo que permita identificar las incidencias del cambio climático sobre la población humana, partiendo del análisis de casos locales, pues se considera necesario transitar de una perspectiva macrorreferencial, que generaliza los análisis y elimina las particularidades contextuales, hacia una perspectiva situada, es decir, una investigación contextualizada que permita dar cuenta de las formas particulares como se manifiesta este fenómeno en regiones específicas y por tanto, pueda ser intervenido estatalmente, de una manera pertinente, acorde con las relaciones y similitudes de los contextos históricos, socio-económicos y ambientales de los territorios y comunidades afectadas. (Valencia et al., 2014, p. 49).

En esta misma investigación se continúa señalando cómo la degradación ambiental ha conllevado al crecimiento de los desastres naturales asociados a procesos de cambio climático.

La degradación del medio ambiente, sin el componente adicional del cambio climático ha generado en diferentes estadios de la humanidad crisis ambientales fuertes, lo que ha llevado a civilizaciones enteras a desaparecer (Ángel, 1996:115). En la actualidad la degra-

dación ambiental tiene dos componentes adicionales, que la diferencia de las otras crisis ambientales que se han conocido en la historia de la humanidad, su carácter global y el cambio climático. El cambio ambiental global y el cambio climático, son la impronta actual del proceso acumulativo de la degradación ambiental. (Valencia et al., 2014, p. 109).

A este panorama se suma que los principales generadores de emisiones de carbono y de afectaciones al ambiente son los países desarrollados, pero quienes sufren las inclemencias del cambio climático son los países subdesarrollados, los cuales tienen altas tasas de pobreza e insuficiencia de recursos para responder a emergencias de tipo ambiental, así como las medidas para mitigar o adaptarse al cambio climático. Es por esto que en el caso de la Ecorregión Eje Cafetero, el estudio de Valencia et al. evidencia que existen matices en la respuesta del Estado por la capacidad técnica, administrativa y financiera de cada una de las entidades territoriales y las competencias legalmente asignadas.

No obstante, durante la ocurrencia de fenómenos producto del cambio climático, las entidades territoriales por medio de acto administrativo declaran la urgencia manifiesta, como una medida de contingencia ante la situación de emergencia. Es de señalar, que estas acciones no garantizan una atención integral para los desplazados ambientales, y más bien se atienden como damnificados, lo que les permite atender el momento de la situación y no a lo posterior. (2014, p.136).

Finalmente, en dicha investigación se formulan los lineamientos de política pública para el desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático, que parte de analizar los planes, programas y proyectos de los sitios en los que se realizó el estudio de caso, enfatizando en la debilidad de dichos planes y en los vacíos para adaptarse al cambio climático; luego de este análisis se procede con los lineamientos de política pública, desde un enfoque de participación y de derechos, prevención y precaución, justicia ambiental y enfoque diferencial.

El trabajo de Ramírez y Pulgarín aborda el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (Sigam) de los doce municipios del departamento del Quindío, en el cual se analiza de alguna manera la política pública ambiental de los municipios como entidades territoriales, con amplias e importantes atribuciones y competencias, pero con presupuestos limitados para la ejecución de los planes, programas y proyectos ambientales. De la misma manera toca aspectos teórico-conceptuales importantes sobre la gestión ambiental como un sistema constituido en el orden municipal.

No obstante, recae en los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa la gestión pública ambiental, que permita la aplicación de instrumentos para la gestión del agua, ecosistemas de bosques, clima y aire, suelo y subsuelo, biodiversidad y uso de recursos; procurando el bienestar común, el buen vivir y la dignidad humana que son la base de un Estado Social de Derecho. (Ramírez, & Pulgarín, 2014, p. 14).

Cabe aclarar, que el anterior trabajo sólo se enfocó en las acciones de la administración municipal, por lo que las nuevas investigaciones deben darse valorando un contexto departamental, regional y nacional.

Si bien en el departamento del Quindío se han realizado acciones para la conservación, preservación y uso sostenible de los recursos naturales, es imperante conocer las acciones para mitigar, enfrentar y adaptar al cambio climático, ya sea desde el gobierno nacional, departamental o municipal. Es decir, los planes de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo, de desarrollo, determinantes ambientales y las acciones de reforestación con especies arbóreas nativas, de conservación de bosques de alta montaña, bosque andino y subandino, y de reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

Marco teórico-conceptual

Las principales teorías que sustentan el problema de investigación y de las categorías conceptuales son:

El territorio, territorialidad y territorialización en las políticas públicas

En primer lugar, es necesario tener claridad sobre los conceptos de territorio, territorialidad y territorialización. De acuerdo con Monnet, territorio es un “espacio concreto: área o red materializados por el ejercicio de una acción humana repetitiva” (Monet, 2013, p.5); la territorialidad es el “conjunto de valores asignados a un territorio”, y la territorialización son las “acciones sobre el espacio material motivadas por una territorialidad”. También se encuentra el concepto de territorialización suministrado por Vanier (2009): “Insiste en la acción humana que se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio” (citado por Monnet, 2013, pp. 4-5). Es importante tener claro que el concepto de la acción pública, en el caso de la planeación territorial y urbana, se basa en orientaciones como esta: “La territorialización corresponde al conjunto de las medidas tomadas en cuanto a planeación territorial para el respeto y la garantía de los derechos humanos en este

hábitat humano urbano” (Roa citada por Jolly, 2012, p. 11). Es decir, que la territorialización de la acción pública son las políticas locales para administrar un territorio, lo que significa que son outputs y procesos en combinación y construcción permanentes.

Asimismo Jolly señala a partir de la descentralización, del ordenamiento territorial y de la autonomía territorial que implica la territorialización de la acción pública, basado en sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que el papel de las autoridades locales ha quedado relegado a regir el territorio, y menciona que “Ya no hay, o casi no hay, políticas públicas locales” (2009, p. 116). La situación de conflicto interno ha relegado a regidor por la detentación de un actor gobernante ilegítimo representado en los actores armados ilegales, mencionando la existencia de una dicotomía entre el ejecutivo local “un agente regidor, del otro, uno (o unos) actor(es) gobernante(s)” (2009, p. 117).

No obstante, señala Jolly un hecho esencial consistente en que “la territorialización de la acción pública que implica poner en marcha el mandato constitucional de “la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria”, tal como lo indica el artículo primero de la Constitución” (2009, pp. 104-105). En suma, las entidades territoriales en uso de su autonomía deberían poder imponer y desarrollar sus políticas públicas.

Existe también una apreciación bastante importante de Hernando y Blanco, quienes señalan que el concepto de territorialización a partir de los trabajos de De Landa (2006) y Herner (2009), y la aplicación del concepto en las políticas públicas. Se asimila como un proceso de apropiación social de políticas y creación desde el territorio, desde la institucionalidad, desde la toma de decisiones interpretando el contexto y en perspectiva de la solución de problemas. Para lo cual señalan:

La incorporación del estudio de los procesos de territorialización en las decisiones de política pública no está exenta de dificultades, ya que en muchos agentes políticos persiste una comprensión lineal y simplificada de las políticas, es decir la tendencia a identificar a autoridades centrales que toman decisiones, autoridades locales que las ejecutan y público objetivo que las adopta en distinto grado. (Hernando, & Blanco, 2016, p.191).

También señalan cómo el concepto de territorialización está estrechamente vinculado con el de gobernanza, en especial con la gobernanza territorial, “es cada vez mayor el reconocimiento de la necesidad de crear políticas nacionales y locales convergentes donde la articulación

sea generada por los propios actores locales” (Gallicchio, 2010, citado en Hernando, & Blanco, 2016, p. 191).

Lo anteriormente mencionado permite evidenciar la importancia del territorio, la territorialidad y la territorialización, entendido a partir de Jolly (2010) y Monnet (2013) como un proceso donde el territorio son las entradas (inputs), la territorialidad donde se da un proceso de acuerdo con el territorio y la territorialización son las salidas (outputs) que se dan bien sea desde el territorio y la territorialidad, o que ayudan a producir el territorio y la territorialidad. Ahora bien, existe algo de suma importancia cuando se enfatiza en el territorio, y es en su ordenamiento, para lo cual es posible mencionar el concepto de ordenación del territorio y la función de la administración pública, como lo señala Gómez, es “Una función de la administración pública orientada a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (2007, p. 101).

Respecto a la materialización de ordenar el territorio, Gómez menciona que: “Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, con la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos” (2007, p. 101).

Dándose así desde la administración pública el ordenamiento, la planificación y la gestión del territorio, de manera sostenible y equilibrada, que permita distribuir la concentración de la población y su demanda de bienes ambientales, pero sobre todo la oferta ambiental, su uso adecuado y racional como condición indispensable para el buen vivir y calidad de vida de los habitantes del territorio.

La administración pública, la política pública y ambiente

Ya se mencionó en el aparte anterior sobre la función de la administración pública para el ordenamiento del territorio, así como el territorio, la territorialidad y la territorialización como un proceso de relación. Para el objeto de esta investigación se tuvo como referencia la territorialización de la acción pública, es decir, las políticas públicas y su diseño o aplicación en el territorio, como bien lo indica Jolly (2010) acerca del tema de la territorialización de la acción pública o el tema de las políticas locales y de la gobernanza de los territorios. Es

por tanto de bastante importancia resaltar que el ordenamiento territorial se constituye como una expresión de acción pública en el territorio. Lo anterior denota la importancia de las políticas públicas, que para el caso de esta investigación están guiadas bajo un contexto de cambio climático y que parte de analizar entonces políticas públicas de carácter ambiental, por lo cual es importante tener una aproximación al concepto de políticas públicas, para lo que se retoma a Jiménez y Sole: “Una política pública se puede entender como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto” (2013, p. 15).

Frente al tema de políticas públicas ambientales, Rodríguez y Espinoza lo señalan como:

El conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes. Distinguir entre políticas, instrumentos y planes es necesario para efectos analíticos y prescriptivos pero estas tres dimensiones se encuentran con frecuencia fundidas en la práctica y diferenciarlas no resulta una tarea fácil (2002, p. 81).

Es el papel de la administración pública como máximo orientador de las políticas públicas tendientes al desarrollo territorial y del manejo de los recursos públicos, y en este sentido, la responsabilidad de adoptar medidas para velar y garantizar por la protección, preservación y uso sostenible de los recursos naturales; así lo mencionó el padre de la administración pública, Charles-Jean Bonnin, en Francia, cuando publicó su libro *Principios de administración pública*, al referirse a las propiedades individuales cuando existe un interés público y la competencia de la ley administrativa. Por lo que Bonnin menciona:

Si esos bosques se encuentran en la pendiente de una colina, de una montaña, no podría sin peligro para las tierras vecinas arrancar árboles sin los cuales las tierras serían arrastradas por los torrentes y las lluvias en los valles y los terrenos inferiores. La temperatura misma podría verse alterada por ello; y a menudo, una agua viva y corriente que es una bendición para varios pueblos, y sin la cual tal vez no se hubieran construido las viviendas, teniendo su fuente en esos bosques, la perdería, ya que le servían de depósitos (1808, pp. 237-238).

El cambio climático: acción y política pública en el territorio

Ahora bien, el tema central es el cambio climático, como uno de los retos de la administración pública, por lo que es importante el concepto que según el artículo primero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se entiende como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (1992, p.3).

Vale aclarar que existe una diferencia entre cambio climático y variabilidad climática, puesto que esta última es un fenómeno completamente natural que ha existido, para esto Ibarra señala: “los cambios climáticos en el pasado eran naturales por su origen; mientras que la mayor parte del calentamiento ocurrido en los últimos 150 años es atribuible a actividades humanas” (2009, p. 64).

Ahora bien, la principal actividad causante del cambio climático, el aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y los cambios drásticos en el clima son resultado de la Revolución Industrial. Es por esto que los países desarrollados y con altas tasas de industrialización son los máximos responsables, mientras que los países más subdesarrollados -aunque no sean los principales responsables- si son los principales afectados ante el cambio climático y emisiones de GEI.

Aunque todos los países deben hacer esfuerzos por reducir sus emisiones, aquellos que más han generado, a su vez, deben asumir el compromiso de llevar a cabo una reestructuración de sus formas de producción para garantizar una reducción mayor. Esto se conoce como el principio de «Responsabilidades comunes pero diferenciadas (Forero, 2011, p. 23).

Sumado a lo anterior, las afectaciones propias del cambio climático parten de la forma de producción industrializada y la falta de compromiso de los gobiernos por adoptar formas de desarrollo alternativas.

Aunque se reconoce que la crisis climática exige una transformación estructural de las formas de producción, lo que implica crear fuentes alternativas de energía a los combustibles fósiles, se crean estos mecanismos que buscan promover el crecimiento económico sin alterar los patrones de producción y consumo y ofrecen respuestas erróneas a la crisis climática.

Al mismo tiempo, se crean falsas expectativas de generación de energía alternativa, como los agrocombustibles, los cuales además de generar aún más emisiones que los combustibles fósiles en su proceso de producción, ocasionan desplazamiento y destrucción de territorios y emplean tierras fértiles que deberían ser utilizadas para la producción de alimentos (Forero, 2011, pp. 38-39).

Continuando con las afectaciones de las formas de producción industrializada, se evidencian comportamientos que de ninguna manera mitigarán el cambio climático.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el comercio global es cada vez más disfuncional. Tomemos el comercio agrícola. Como ha señalado Daniel Imhoff, en promedio un alimento viaja 1.300 millas antes de convertirse en parte de una comida². Los viajes a larga distancia contribuyen a una situación tan absurda en la que “se requieren diez calorías de energía para crear una caloría de energía alimentaria” (Bello, 2009, p. 132).

Asimismo es necesario traer a colación lo señalado por Lampis:

El cambio climático, no solo está teniendo un efecto sobre el objeto del desarrollo (poblaciones, generación de activos y medios de vida, recursos naturales), tanto en ámbito urbano como rural, sino sobre la manera como el desarrollo es concebido y transformado en políticas por los actores del desarrollo mismo (administraciones locales, ONG's, comunidades de base, agencias internacionales, academia) (2013, p.35).

Retomando entonces la acción y política pública, se han dado desde el orden mundial e internacional y desde lo nacional, departamental y local, esfuerzos para contrarrestar el cambio climático. Empero, esto no es efectivo hasta que exista una voluntad real por parte de los principales países responsables de esta problemática. Es de señalar que las emisiones de Colombia que contribuyen a la contaminación atmosférica, son alrededor del 0.37 % según el Ideam.

También es necesario recalcar que Colombia posee diversidad de ecosistemas, lo cual lo hace demasiado complejo, de acuerdo con Carrizosa, quien genera un importante análisis sobre todos los factores que hacen de Colombia un país de este tipo, para lo que el diseño de políticas públicas del orden nacional puede no ser certero, razón por la cual corresponde al orden territo-

rial elaborar las políticas públicas y tomar las decisiones de acuerdo al potencial de su territorio. En este sentido:

La situación actual del clima global parece estar induciendo mayores complejidades en los vientos y en las lluvias en nuestro territorio. Los fenómenos cíclicos que llamamos El Niño y La Niña, ocasionados por cambios en la temperatura de las aguas del océano Pacífico, han adquirido en los últimos años características diferentes (Carrizosa, 2014, p.73).

Asimismo, se debe enfatizar en la necesidad de que estos procesos territoriales para las acciones públicas deben involucrar estrategias ancestrales para la mitigación y adaptación al cambio climático. En este sentido, señala Avellaneda:

Un sinnúmero de estrategias adaptativas, frente a estos procesos de destrucción, han permitido que culturas que se habían considerado por los patrones gubernamentales, a lo largo de la época republicana, como extintas hoy tengan la potencialidad de aportar a la nación en construcción, alternativas de manejo de la naturaleza y del medio ambiente humano (Avellaneda, 2013, p. 318).

Siendo uno de los países con menos emisiones, es uno de los principales afectados por el cambio climático, al ubicarse en zona de trópico, donde solo existen dos estaciones invierno y verano, esto porque en esta zona la naturaleza no descansa por mantener el equilibrio natural del planeta y el ofrecimiento de bienes y servicios ecosistémicos. Ahora durante la COP 21 en París, los gobiernos asistentes a este evento deben comprometerse con reducir sus emisiones y reforestar las áreas afectadas por la deforestación y la degradación.

Aspectos normativos

Todo lo anterior hace imperativo que el país implemente una serie de acciones, normas y políticas públicas que mitiguen y revertan los efectos del fenómeno del cambio climático en el territorio, acciones que deben ir inmersas dentro del ordenamiento constitucional y jurídico y en las que deben participar todos los actores y fuerzas vivas de la nación.

La promulgación de la Constitución Política de Colombia en el año de 1991, permitió el reconocimiento del medio ambiente como elemento esencial para el desarrollo humano; el establecimiento de su defensa como objetivo dentro de la forma organizativa del Estado Social de Derecho, ha llevado a que muchos cataloguen a la actual Constitución Política como una *constitución ecológica*.

Asimismo se debe resaltar la participación de Colombia en asuntos internacionales mediante los tratados de carácter ambiental, los cuales adquieren un carácter vinculante en la adquisición de compromisos internacionales en los que el país debe cumplir. Dentro de estos cabe mencionar: la Declaración de Estocolmo: declaración sobre Medio Ambiente Humano, junio 16 de 1972; la declaración de Río: Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, junio 14 de 1992; y el Protocolo de Kioto: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, agosto 27 de 1998.

En este mismo sentido, se deben resaltar las facultades ambientales otorgadas a los organismos de control. Para el caso de la Contraloría General de la República, según el artículo 268, numeral 7 de la Constitución Política, señala como función de este ente de control el de presentar el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente en el orden nacional, ya que la Ley 330 de 1996 en el artículo 9.º, numeral 7, señala la misma función de la contraloría departamental, así como lo señalado en el artículo 8.º de la Ley 42 de 1993, referente a la valoración de los costos ambientales.

Para el caso de la Procuraduría General de la Nación, se le otorga como función de acuerdo con el artículo 277, numeral 4, el de defender los intereses colectivos y en especial los del ambiente. Y en este mismo sentido aparece el Defensor del Pueblo, quien dentro de sus funciones, de acuerdo con el artículo 282, numeral 5, debe interponer acciones populares relacionadas con su competencia, lo que quiere decir que respecto a asuntos de violación de derechos ambientales, es competente para hacerlo.

Es importante señalar entonces como políticas públicas del orden nacional la consignada en los documentos Conpes 3242 (agosto 25 de 2003), que define la “Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático” del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, el cual está encaminado a promover el ingreso competitivo de Colombia en el mercado internacional para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y así establecer un marco institucional para definir la política para la venta del servicio ambiental mediante la captación de GEI y con ello la reducción de emisiones. Y el Conpes 3700 (julio 14 de 2011), el cual está encaminado a integrar los diversos sectores y territorios para que aborden dentro de sus procesos de planificación la problemática del cambio climático, con el fin de articular todos los planes, programas y proyectos encaminados a la mitigación y adaptación de dicho cambio.

Metodología

La metodología aplicada en la investigación es de tipo cualitativo, debido a que bajo un enfoque analítico se valoraron las acciones de la administración pública departamental y municipal, partiendo de actuaciones generales a particulares, bajo un enfoque inductivo desde el cuál se buscó y recolectó información primaria y secundaria de los municipios objeto del estudio de caso, mediante técnicas de obtención documental de revisión analítica y conformación de un grupo focal; posteriormente se analizó y se generó una conclusión.

Las limitaciones metodológicas surgen debido a que en la revisión analítica de los instrumentos de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipales y departamentales entre el periodo 2001-2011, no se involucra de manera explícita el cambio climático, dificultando el establecimiento de categorías analíticas, lo cual sí se facilita en los planes de desarrollo municipales para el periodo 2012-2015; no obstante, se sintetizan las acciones públicas que puedan tener una relación con la categoría de cambio climático, como las de atención y prevención de desastres o gestión del riesgo, sin ser este el objeto de estudio de la investigación.

Método

Primera fase (Heurística)

En la primera etapa de esta fase se realizó una ampliación bibliográfica sobre el tema (artículos, libros, documentos técnicos y oficiales); en la segunda etapa se realizó lectura de la bibliografía sobre el tema, y en la tercera etapa se desarrolló el análisis de la bibliografía leída y con ello la ampliación del marco teórico que sustentó la investigación.

Segunda fase

En primer lugar se realizó la recolección de la información sobre las acciones públicas en el contexto de cambio climático de carácter nacional (leyes, decretos, resoluciones), de carácter departamental (ordenanzas, decretos, planes, normas y planes expedidos por la autoridad ambiental, determinantes ambientales), de carácter municipal (POT, PBOT, EOT, planes de gestión del riesgo y demás acciones sobre cambio climático). En segundo lugar, se realizó la selección y sistematización de la información recolectada, luego de esta selección se procedió con el análisis de la información recolectada. En tercer lugar, se realizó el diseño y aplicación de los instrumentos metodológicos para la validación de

la información para lo cual se aplicaron las técnicas de estudio de caso, foro y grupo focal. En cuarto lugar, se realizó la sistematización de la información recopilada durante la aplicación de los instrumentos metodológicos. En quinto lugar, se realizó el análisis de la información sistematizada durante la aplicación de los instrumentos metodológicos. En sexto lugar se realizó una confrontación de fuentes, con el fin de verificar toda la información recolectada en las distintas etapas de esta fase.

Tercera fase

En esta fase se desarrollaron la etapa de resultados y las estrategias de socialización.

Tabla 1. Método

Fase	Método
Primera fase	Lectura de bibliografía (fichas bibliográficas).
Segunda fase	Recolección de información documental (verificador de información). Análisis de la información documental (revisión documental). Grupo focal y foro (guía para grupos focales – preguntas orientadoras). Grupo focal (confrontación de fuentes).
Tercera fase	Redacción de informe final. Redacción de artículo.

Fuente: elaboración propia.

Resultados

El desarrollo de la investigación se basó en la búsqueda de documentos y consultas con los actores conocedores del tema: funcionarios, ambientalistas y ciudadanos, lo cual afianzó aspectos de los marcos de referencia, tales como el marco teórico, marco conceptual y marco normativo, asimismo el estado del arte y el planteamiento del problema.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo obtenido en los estudios de casos de los municipios y del departamento, se denota la evolución que se ha venido dando en el abordaje de cambio climático, lo que se denota en los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de los municipios y el departamento. En este sentido, se evidencia:

En primer lugar, los EOT, PBOT y POT no involucran factores directos de cambio climático; cabe señalar,

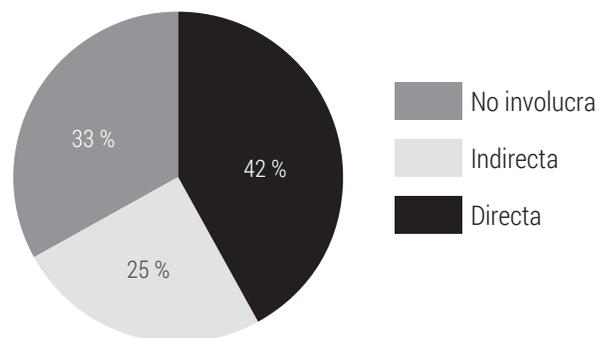
que los PBOT de Calarcá y Montenegro resaltan riesgos por fenómenos climatológicos como El Niño y La Niña, y la importancia de los ecosistemas de bosque y laderas de los ríos en la regulación climática e hídrica, lo cual hace una aproximación al aumento en el nivel del riesgo debido a factores de cambio climático; mientras, los demás municipios reseñan el componente de riesgos de una manera muy general.

En segundo lugar, los planes de desarrollo son el instrumento orientador de la acción pública, ya sea en el orden departamental o municipal; relacionado con la política pública para el cambio climático, se puede considerar que son de manera indirecta cuando las medidas son tendientes a proteger, conservar y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, y tendientes a la mitigación de los riesgos naturales. También se han dado políticas públicas para el cambio climático de manera directa, es decir, cuando las medidas son explícitas en los planes de desarrollo mediante acciones tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo cual en la investigación fue importante evaluarlos.

En este sentido se encontró que en los planes de desarrollo municipales para el periodo 2001-2003, no se dieron acciones concretas para cambio climático. Para el periodo 2004-2007, no existían acciones directas al cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (atención o prevención de desastres en algunos casos), que se pueden considerar como acciones indirectas. Para el periodo 2008-2011, no se dieron acciones directas al cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo.

Para el periodo 2012-2015, se encontró que los municipios de Buenavista, Circasia, Montenegro, Pijao y Quimbaya, involucraron de manera directa el cambio climático en sus planes de desarrollo, como estrategias de mitigación y adaptación. Resalta el caso de Circasia, que es un municipio que define en varias partes lo relacionado con ola invernal y cambio climático, atención a comunidades, vivienda y zonas de alto riesgo; por otra parte, los municipios de Armenia, Calarcá y Filandia involucran de manera indirecta el cambio climático en sus planes de desarrollo, es decir, que lo involucraron en un solo componente y no lo ampliaron. En el caso de los municipios de Córdoba, Génova, La Tebaida y Salento no involucran el cambio climático en sus planes de desarrollo; cabe señalar que La Tebaida involucra el cambio climático en el Sigam, pero de manera general. Los planes de desarrollo para la vigencia 2012-2015 pudieron ser evaluados bajo unas variables que permitieran medir si se involucró cambio climático de manera directa, indirecta o no lo involucra. Para ilustrar lo anterior, se diseñó la figura 1:

Figura 1. Cambio climático en los planes de desarrollo municipal en el Departamento del Quindío 2012-2015



Fuente: Elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

Tabla 2. Análisis de planes de desarrollo municipales durante los tres periodos administrativos entre el 2001-2011

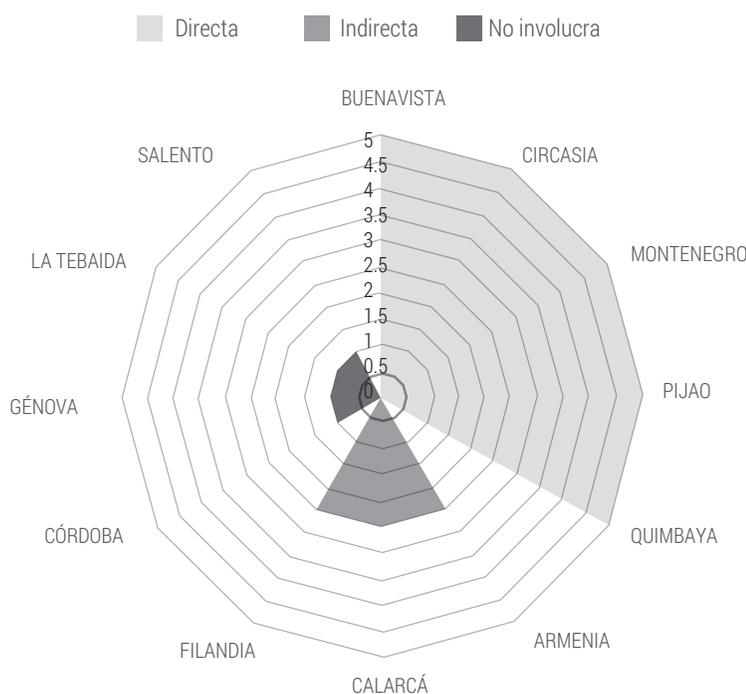
Planes de Desarrollo Municipales 2001-2003	Planes de Desarrollo Municipales 2004-2007	Planes de Desarrollo Municipales 2008-2011
No existen acciones concretas para cambio climático.	No existen acciones directas para cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (reforestación, atención y prevención de desastres).	No existen acciones directas para cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (reforestación, atención y prevención de desastres). Cabe señalar que para este periodo la autoridad ambiental había abordado como directriz en sus determinantes ambientales el cambio climático.

Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

En tercer lugar, se encontró que en los planes de desarrollo departamentales para el periodo 2001-2003, no se involucran acciones para el cambio climático; no obstante, en los demás componentes de este plan se abarcan acciones que se realizan dentro de lo ambiental y de la prevención de desastres que pueden tener una incidencia indirecta. Para el periodo 2004-2007 se involucran estrategias de carácter ambiental muy importantes, sin embargo, estas no contienen acciones

directas para el cambio climático. Para el periodo 2008-2011 se tiene la adopción de modelos productivos sostenibles, en especial los Mecanismos de Desarrollo Limpio MDL, lo cual constituye una estrategia de mitigación del cambio climático. Para el periodo 2012-2015, se involucra de manera directa el cambio climático, además de mencionar las consecuencias como el aumento de la intensidad de los vendavales, para lo cual se definen estrategias para contrarrestarlos.

Figura 2. Cambio climático en los planes de desarrollo municipal del departamento del Quindío 2012-2015 (discriminado por municipios)



Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

Tabla 3. Análisis de planes de desarrollo municipales durante los cuatro periodos administrativos entre el 2001-2015

Plan de Desarrollo Departamental 2001-2003	Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007	Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011	Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015
No se involucran acciones para el cambio climático; no obstante, en los demás componentes de este plan se abarcan acciones que se realizan dentro de lo ambiental y de la prevención de desastres, que pueden tener una incidencia indirecta.	No se involucran acciones directas para el cambio climático, no obstante se involucran estrategias de carácter ambiental muy importante.	Se involucran acciones tendientes a la adopción de modelos productivos sostenibles, en especial los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), lo cual constituye una estrategia de mitigación del cambio climático.	Se involucra de manera directa el cambio climático, además de mencionar las consecuencias como el aumento de la intensidad de los vendavales, para lo cual se definen estrategias para contrarrestarlos.

Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

Tabla 4. Debilidades y fortalezas de la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío

Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> • No existe armonización entre la planeación territorial y del desarrollo en los municipios. • No existe armonización entre la planificación municipal y la planificación departamental. • Existe poco conocimiento del cambio climático por parte de la ciudadanía, sectores productivos y administraciones municipales. • No hay continuidad de los planes, programas y proyectos municipales. • No hay una articulación entre los planes, programas y proyectos de carácter ambiental en los municipios. • No hay capacidad para el trabajo interinstitucional en los municipios. • Los EOT, PBOT y POT deben ser actualizados y ajustados a las estrategias de mitigación y adaptación del cambio climático definidos por la administración pública nacional y departamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe voluntad por parte de la administración pública municipal y departamental para adoptar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. • Existe interés por la sociedad civil organizada en conocer los impactos del cambio climático y la participación en el diseño de las estrategias de adopción y mitigación. • Existen, desde la autoridad ambiental del departamento y sus instrumentos de planificación, como las determinantes ambientales, PGAR y POMCH, acciones para el cambio climático. • Desde el nodo regional de cambio climático se adelanta la socialización de la metodología para la gestión del cambio en los planes de desarrollo. • Experiencias de ordenamiento territorial que pueden fortalecer el ajuste y actualización de los EOT, PBOT y POT de segunda generación.

Fuente: elaboración propia.

En quinto lugar, toda la evaluación documental y estudios de casos, y en especial la socialización y grupo focal, permitieron mediante el diálogo con los actores, en su mayoría tomadores de decisión, determinar las debilidades y fortalezas de la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, las cuales se plasman en la tabla 4.

Conclusiones y recomendaciones

En las consideraciones teóricas y conceptuales que se han utilizado en la investigación, debemos destacar la idea básica de la alternatividad del desarrollo para enfocar decisiones territoriales en un complejo mundo de ecosistemas en Colombia. En una ponencia de Mario Mejía Gutiérrez, solicitada por el profesor del SENA Luis Alfonso Pino Ramírez, con motivo del evento mundial UNESCO –evento a realizar en Cali, en el mes de octubre de 2016-, expresa el autor con base en una frase de Juan Eduardo Moncayo Santacruz que:

Ancestralidades de Abya Yala constituyeron sociedades que se consideraron Naturaleza misma, de acuerdo con el tiempo y el espacio. Vivencia en el tiempo de los antepasados, las huacas, los que idearon los modos de vida que hicieron posible el presente, que es horizonte de futuro. Vivencia en el espacio, en la territorialidad que les permitiera el devenir de la vida.

Territorialidades bien de sabanas, bien de selvas, bien de cordilleras andinas, algunas culturas de Abya Yala, más allá de lo diario, avanzaban hacia horizontes de reciprocidad, bien vivir. (Mejía, 2016, p. 3).

Esta concepción enlaza la preocupación de esta exploración, en el sentido de enmarcar las acciones de polí-

tica pública en la conservación, uso, mantenimiento, recuperación de bienes ambientales estratégicos en la materialización de los derechos humanos inscritos en la vida digna para todos.

En esta investigación se identificó la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, bajo la evaluación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y los planes de desarrollo del orden municipal y departamental, así como aquellas acciones dadas desde la autoridad ambiental del departamento, en el que se evidencian las determinantes ambientales, PGAR, POMCH y la guía “Diseño y estructura del plan municipal de gestión del riesgo municipal”, los cuales involucran de manera directa el cambio climático como orientadores de la planificación ambiental del territorio. También se consideran como relevantes las acciones que desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) se dan, como la articulación y armonización mediante nodos regionales de cambio climático, que para el caso de la zona de estudio corresponde al Nodo Regional de Cambio Climático Eje Cafetero, además de resaltar las acciones que se han dado desde este nodo, como la Guía metodológica para la incorporación de la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo territorial 2016-2019, el cual constituye un insumo e instrumento de gran importancia para los municipios en el momento de planear el desarrollo bajo un enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los resultados de la investigación permiten inferir que la territorialización de las políticas públicas para el cambio climático en el departamento del Quindío son de gran importancia, en primer lugar, por la existencia en las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial ambiental de la directriz de cambio climá-

tico, es decir, que los municipios que ya han ajustado o se encuentran en proceso de actualización de su instrumento de ordenamiento territorial deben involucrar como directriz el cambio climático, bajo estrategias de mitigación y adaptación. En segundo lugar, se evidencia que la territorialización de las políticas públicas en los municipios ha sido débil en la consolidación de estrategias claras para mitigar y adaptar al cambio climático; dicha evidencia está soportada por los instrumentos de ordenamiento territorial que en gran parte de los municipios están desactualizados, con el agravante de que los planes de desarrollo no lo articulan de manera precisa o de manera indirecta, lo cual denota que los tomadores de decisión no están interesados o desconocen los impactos del cambio climático en su territorio.

En suma, esta investigación en su sustento teórico encuentra cabida, toda vez que la territorialización responde a las políticas públicas que son producidas en el territorio o que produce el territorio; es innovadora ya que evidencia acerca de si hay o no actuaciones de las entidades territoriales y la autoridad ambiental consignadas en sus instrumentos de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo referente a cambio climático, esto bajo el análisis de las políticas públicas, y aporta al desarrollo de nuevo conocimiento sobre las políticas públicas en el territorio, la autonomía territorial y por ende la capacidad de las autoridades locales en formular o aplicar políticas para mitigar y adaptar al cambio climático.

El cambio climático es una realidad que las administraciones públicas deberán afrontar, sumado a la falencias y debilidades de la gestión ambiental que han ocasionado pérdidas y daños en los recursos naturales, lo cual conlleva a que no solo se deban desarrollar políticas públicas con prospectiva a contrarrestar las problemáticas ambientales venideras, sino también que mitiguen y solucionen las problemáticas ambientales actuales.

Con base en los resultados y conclusiones de la presente investigación, es posible hacer las siguientes recomendaciones:

- Adoptar planes, programas y proyectos para vincular la mitigación y adaptación al cambio climático, dentro de las competencias constitucionales y legales asignadas a las entidades territoriales.
- Actualizar y ajustar permanentemente los EOT, PBOT y POT, dentro de los que se debe incluir los Planes Municipales de Gestión del Riesgo y Planes de Gestión del Cambio Climático.
- Adoptar la *Guía metodológica para la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo territorial*.
- Dar continuidad a los proyectos de investigación tendientes a la ampliación y construcción del conocimiento frente a temas de política ambiental.
- Desarrollar procesos interinstitucionales con el fin de involucrar a la academia, centros de investigación y actores estatales en la elaboración de diagnósticos sobre cambio climático en el territorio, impactos y medidas de mitigación y adaptación.
- Asesorar y capacitar a los municipios frente a temas de política pública ambiental, para lo cual la ESAP, dentro de su misión, oriente sus esfuerzos y recursos en las territoriales, siendo relevante frente a los nuevos retos de sostenibilidad ambiental.

Financiación

Investigación financiada por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Agradecimientos

A la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Territorial Quindío-Risaralda y al Comité Editorial Científico de la Revista Administración y Desarrollo.

Conflictos de interés

Ninguno.

Referencias

- Andrade, A., & Vides, R. (2010). *Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad la adaptación al cambio climático en Latinoamérica*. São José dos Campos: IAI, CIIFEN, MacArthur Foundation.
- Avellaneda, A. (2013). *Gestión ambiental y planificación del desarrollo, el sujeto ambiental como actor político*. Bogotá: Ediciones ECOE.
- Bello, W. (2009). La tríada mortal: cambio climático, libre comercio y capitalismo. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 131-137). Bogotá: Siglo del hombre.
- Bonnin, C. J. (1808). *Principios de administración pública*. Francia. Compilación de Omar Guerrero (2004). México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrizosa, J. (2014). *Colombia Compleja*. Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2010). *Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el departamento del Quindío*. Recuperado de <https://www.crq.gov.co/Documentos/SIGAM/Determinantes%20Ambientales.pdf>
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (s.f.). *Diseño y estructura del plan municipal de gestión del riesgo municipal*. Programa Gestión del Riesgo y Cambio Climático, Subdirección de Gestión Ambiental.
- Forero, L. (2011). Geopolítica de las negociaciones sobre cambio climático. Frente a la crisis: respuestas insuficientes y alternativas reales. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 19-59). Bogotá: Siglo del hombre.
- Gómez, D. (2007). Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales. En Farinós, J., & Romero, J. (Eds. 2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (pp. 101-117). Valencia: Universitat de València.
- Hernando, M., & Blanco, G. (2016). Territorio y energías renovables no convencionales. Aprendizajes para la construcción de política pública a partir del caso de Rukatayo Alto, Región de Los Ríos, Chile. *Gestión y Política Pública*, 25(1), I semestre.
- Ibarra, Á. (2009). Concentración de gases de efecto invernadero y cambio climático. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 63-85). Bogotá: Siglo del hombre.
- Jiménez, W., & Soler, I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Jolly, J. F. (2009). La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. Un análisis de la actividad normativa y de las sentencias de la Corte Constitucional entre 1991 y 2002, en *Revista Opera*, 9, p. 22. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/690/652>
- Jolly, J. F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. F. (2012, octubre). *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Lampis, A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Postigo, Julio C. (ed.) (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas*. Santiago de Chile: ICAL.
- Lovelock, J. (2007). *La venganza de la Tierra*. Chile: Editorial Planeta.
- Mejía, J.; Ramírez, N.; Vásquez, L.; Pineda, J., & Pulgarín, J. (2014). *Municipio y política ambiental: Un estudio de casos en el departamento del Quindío*. Armenia: ESAP.
- Mejía Gutiérrez, M. (2016). *El resurgimiento de Abya Yala*. Ponencia sin publicar. Cali.
- Melo, M. (2013). *Documento descriptivo, analítico y comparativo de las políticas públicas sobre cambio climático en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y su relación con el conocimiento tradicional*. Quito: UICN. Recuperado de http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/2013_03_consultoria_politicas_publicas__cc_y_conoc_tradicional_docx.pdf
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. En Nates, Beatriz. (2013). *Enfoques y métodos en estudios territoriales* (pp. 1-18). Manizales: Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533584v2>
- Naciones Unidas. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Procuraduría General de la Nación PGN e Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP. (2015). *Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático, Informe Preventivo*. Bogotá, D.C.: IEMP.
- Ramírez, N., & Pulgarín, J. A. (2014). *Análisis del sistema de gestión ambiental municipal: Estudio de casos de los municipios del departamento del Quindío 2010-2013* (trabajo de grado para optar por el título de administrador público). Armenia: ESAP.
- Rodríguez, M. & Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID - Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Valencia, Javier et al. (Ed.). (2014). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Armenia: Editorial Universitaria, Universidad La Gran Colombia.

Índice de artículos

A

Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y Corea del Sur, desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD)

*Cristian A. Yepes Lugo, Robert Ojeda Pérez,
Ofelia Castro Castell*

admin.desarro.2016;46 (1): 9-22

Análisis de perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca

Eduardo Andrés Botero Cedeño

admin.desarro.2015;46 (2): 134-145

E

El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia

Desiderio López Niño

admin.desarro.2015;46 (1): 72-88

G

Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015

Orlando Velasco Ulloa, William Ernesto Caro Cristancho

Fabián Leonardo Romero Bolívar

admin.desarro.2015;46 (1): 219-234

L

La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía

Ricardo Antonio Escobar, María Beatriz Escobar

admin.desarro.2016;46 (1): 88-99

La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas

Germán Rubio Guerrero, Fernando Adolfo Fierro Celis

admin.desarro.2015;46 (2): 160-174

Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Leidy Yuried Caballero Vargas

admin.desarro.2016;46 (1): 33-48

Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica

Ana Lucía Maya Aguirre

admin.desarro.2016;46 (1): 1-4

N

Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas

Angélica Gunturiz

admin.desarro.2015;46 (2): 126-129

Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate, Francly Castellanos

Oviedo, Sandro Castillo Grimaldos

admin.desarro.2015;46 (2): 175-199

P

Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-junio 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Clorith-Angélica Bahos-Olivera

admin.desarro.2016;46 (1): 49-71

T

Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío

Jaime Mejía Gutiérrez, John Alejandro Pulgarín Franco,

Hugo Armando Moreno Rojas

admin.desarro.2015;46 (1): 235-250

U

Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá

Nicolás Simbaqueba Moreno

admin.desarro.2015;46 (2): 200-218

Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica

Carlos Hugo Angarita Calle

admin.desarro.2016;46 (1): 23-32

Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la teoría de la regulación (1951-2013)

Juan Sergio Cruz

admin.desarro.2015;46 (2): 146-159

Índice de autores

A

Angarita Calle, Carlos Hugo

Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica
admin.desarro.2016;46 (1): 23-32

B

Bahos-Olivera, Clorith-Angélica

Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-junio 2014): Un análisis bibliométrico basado en Scopus
admin.desarro.2016;46 (1): 49-71

Botero Cedeño, Eduardo Andrés

Análisis de perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca
admin.desarro.2015;46 (2): 134-145

C

Caballero Vargas, Leidy Yuried

Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias
admin.desarro.2016;46 (1): 33-48

Caro Cristancho, William Ernesto

Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015
admin.desarro.2015;46 (1): 219-234

Castellanos Oviedo, Francy

Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa
admin.desarro.2015;46 (2): 175-199

Castillo Grimaldos, Sandro

Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa
admin.desarro.2015;46 (2): 175-199

Castro Castell, Ofelia

Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y Corea del Sur, desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD)
admin.desarro.2016;46 (1): 9-22

Cruz, Juan Sergio

Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la teoría de la regulación (1951-2013)
admin.desarro.2015;46 (2): 146-159

E

Escobar, María Beatriz

La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía
admin.desarro.2016;46 (1): 88-99

Escobar, Ricardo Antonio

La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía
admin.desarro.2016;46 (1): 88-99

F

Fierro Celis, Fernando Adolfo

La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas
admin.desarro.2015;46 (2): 160-174

Fonseca Zárate, Carlos Hildebrando

Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa
admin.desarro.2015;46 (2): 175-199

G

Gunturiz, Angélica

Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas
admin.desarro.2015;46 (2): 126-129

L

Lis-Gutiérrez, Jenny-Paola

Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias
 admin.desarro.2016;46 (1): 33-48

Patrones de la producción académica colombiana en
 Economía y Administración (1974-junio 2014): Un
 análisis bibliométrico basado en Scopus
 admin.desarro.2016;46 (1): 49-71

López Niño, Desiderio

El valor público y los acuerdos de integración
 económica en Colombia
 admin.desarro.2015;46 (1): 72-88

M

Maya Aguirre, Ana Lucía

Los retos de la administración pública en el marco de
 la globalización y la integración económica
 admin.desarro.2016;46 (1): 1-4

Mejía Gutiérrez, Jaime

Territorialización de la acción pública en el contexto
 del cambio climático en el departamento del Quindío
 admin.desarro.2015;46 (1): 235-250

Moreno Rojas, Hugo Armando

Territorialización de la acción pública en el contexto
 del cambio climático en el departamento del Quindío
 admin.desarro.2015;46 (1): 235-250

O

Ojeda Pérez, Robert

Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y
 Corea del Sur, desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD)
 admin.desarro.2016;46 (1): 9-22

P

Pulgarín Franco, Jhon Alejandro

Territorialización de la acción pública en el contexto del
 cambio climático en el departamento del Quindío
 admin.desarro.2015;46 (1): 235-250

R

Romero Bolívar, Fabián Leonardo

Gobiernos responsables que inducen valor público:
 de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá
 2005-2015
 admin.desarro.2015;46 (1): 219-234

Germán Rubio Guerrero

La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas
 admin.desarro.2015;46 (2): 160-174

S

Simbaqueba Moreno, Nicolás

Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá
 admin.desarro.2015;46 (2): 200-218

V

Velasco Ulloa, Orlando

Gobiernos responsables que inducen valor público:
 de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá
 2005-2015
 admin.desarro.2015;46 (1): 219-234

Y

Yepes Lugo, Cristian A.

Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y
 Corea del Sur, desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD)
 admin.desarro.2016;46 (1): 9-22

Índice de evaluadores

A

Arancibia, Miriam Dolly; Universidad Nacional de San Juan San Juan, Argentina; correo electrónico: adcalmels@hotmail.com

B

Blanco Blanco, Jacqueline; Universidad Militar Nueva Granada; correo electrónico: jacbla201@gmail.com

C

Cardona González, Silvio; Universidad de Salamanca de España; correo electrónico: cardonasilvio@hotmail.com

Castiblanco Moreno, Suelen Emilia; Universidad de la Salle; correo electrónico: suelen.castiblanco@gmail.com

Cornejo Paz, Enrique; Universidad Miguel Hernández; correo electrónico: ecp@umh.es

Cortés Rodas, Francisco; Universidad de Antioquia; correo electrónico: franciscocortes2007@gmail.com

G

Galvez Sabogal, Jeane Fernanda; Universidad ECCI; correo electrónico: fernandagalvez@gmail.com

Gambina, Julio César; Universidad Nacional de Rosario; correo electrónico: jcgambina@gmail.com

Garcés cano, Jorge Enrique; Universidad Nacional de Colombia; correo electrónico: jegarcacimarron@yahoo.com

Giménez Montiel, Gilberto; Universidad Nacional Autónoma de México; correo electrónico: gilberto@servidor.unam.mx

Guerrero Bedoya, Mario; Universidad De los Andes; correo electrónico: guerrerobedoya@gmail.com

González, Silvia Elena; Universidad Libre, sede Cali; silverana90@hotmail.com

L

Leyton Pavez, Carolina Elena; Universidad del Bio Bio, Chile; correo electrónico: cleyton@ubiobio.cl; leytonpavez@gmail.com

M

Mattos Calich, Ana Paula; Universidad Federal do Rio Grande do Sul; correo electrónico: anapcalich@hotmail.com

Medina, Guillermo; Universidad Eafit; correo electrónico: gmedinafrias@gmail.com

Mejia Lema, Francisco Eduardo; Universidad Tecnológica de Pereira; correo electrónico: Francisco.mejia-lema@hotmail.com

Mora Cortés, Adriana; Universidad Nacional de Colombia; correo electrónico: afmorac@unal.edu.co
Nahuat Arreguin, Juan Jesus; Universidad Autónoma de Coahuila; correo electrónico: jjna.2009@gmail.com

N

Naranjo Velazco, Karolina; Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Asistencia social y económica del gobierno de Estados Unidos en Colombia; correo electrónico: karolina.naranjov@gmail.com

Narvaez Alvarez, Christian Alexander; Universidad del Pacífico, Perú; hamelincab82@hotmail.com

Naranjo Giraldo, Gloria Elena; Universidad de Antioquia; poma@epm.net.co

O

Otálora Buitrago, Adriana; Universidad de la Salle;
correo electrónico: aotalora@unisalle.edu.co

P

Plascencia Cuevas, Tania; Universidad Autónoma de
Nayarit; correo electrónico: tanaplacu@hotmail.com

Penagos Roza, Marco Leonardo; Universidad de la
Salle; correo electrónico: mpenagos@unisalle.edu.co

R

Ramió Matas, Ramió; Universitat Pompeu Fabra;
correo electrónico: carles.ramio@upf.edu

Rodríguez Fernández, José Miguel; Universidad de
Valladolid; correo electrónico: jmrodrig@eco.uva.es

Romero Rodríguez, María Cristina; Universidad de
Córdoba, España; correo electrónico: mariacristina.
romero@cps.ucm.es

S

Sanchez Pereyra, Antonio; Universidad Nacional
Autónoma de México; correo electrónico: scielo@dgb.
unam.mx

T

Torres Franco, Michael; Universidad de Bogotá Jorge
Tadeo Lozano; correo electrónico: michael.torres@
utadeo.edu.co



VOLUMEN 45(2)

Editorial

Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América
José Francisco Puello-Socarrás

Investigación científica y tecnológica

Relations among knowledge society, formal education and the government cross-sectorial strategy / (bilingüe) Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental
Nubia Barrera Silva

Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global
Jahir Augusto Buitrago Nova

Gestión de activos intelectuales y creación de valor
Miguel Ángel Olarte Reyes, Jenny Paola Lis Gutiérrez

Revisión

Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano
Francisco Javier Valencia Duque, Johnny Alexander Tamayo Arias, Katherine Osorio López

Reflexión

La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante
Jairo Enrique Rodríguez Hernández, Velmar David Alzate Pérez

Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control
Mauricio Andrés Londoño Restrepo

VOLUMEN 46(1)

Editorial

Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica
Ana Lucía Maya Aguirre

Investigación científica y tecnológica

Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y Corea del Sur, desde el análisis crítico del discurso
Cristian A. Yepes Lugo, Robert Ojeda Pérez, Ofelia Castro Castell

Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica
Carlos Hugo Angarita Calle

Revisión

Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias
Leidy Yuried Caballero Vargas, Jenny-Paola Lis-Gutiérrez

Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-junio 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus
Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Clorith-Angélica Bahos-Olivera

El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia
Desiderio López Niño

Reflexión

La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía
Ricardo Antonio Escobar, María Beatriz Escobar

Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?
Sergio Alberto Chica Vélez, Cristian Andrés Salazar Ortiz