

# Administración & Desarrollo

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

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

Volumen 46, Núm. 1. Enero-junio 2016

## Editor Científico

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

## Coordinación editorial

Maria Helena Paez  
Bogotá, Colombia  
Contacto: maripaez@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](mailto: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., junio 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. 1. Enero-junio 2016

## SUMARIO

### Editorial / Editorial

- Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica /  
Challenges of the public administration in the globalization and economic integration framework  
*Ana Lucía Maya Aguirre* ..... 1

### Investigación científica y tecnológica / Scientific and technological research

- Alcances del tratado de libre comercio entre Colombia y Corea del Sur, desde el análisis crítico del  
discurso / The range of the free trade agreement between Colombia and South Korea from a critical discourse  
analysis perspective  
*Cristian A. Yepes Lugo, Robert Ojeda Pérez, Ofelia Castro Castell* ..... 9

- Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica / A new perspective of the energy  
integration in South America  
*Carlos Hugo Angarita Calle* ..... 23

### Revisión / Review

- Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias / Leadership: An approach from the neurosciences  
*Leidy Yuried Caballero-Vargas, Jenny-Paola Lis-Gutiérrez* ..... 33

- Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-junio  
2014): Un análisis bibliométrico basado en Scopus / Colombian production patterns in economics and  
administration (1974-junio 2014): a biometrical analysis based on Scopus  
*Jenny-Paola Lis-Gutiérrez, Clorith-Angélica Bahos-Olivera* ..... 49

- El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia / The public value and the  
economic integration agreements in Colombia  
*Desiderio López Niño* ..... 72

### Reflexión / Essay

- La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía / Relationship between complex  
thought, education and pedagogy  
*Ricardo Antonio Escobar, María Beatriz Escobar* ..... 88

- Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?  
/ New and post-new public management. Continuity or rupture of the reforms' doctrines starting in the 90's  
*Sergio Alberto Chica Vélez, Cristian Andrés Salazar Ortiz* ..... 100

## Pautas editoriales

Con el fin de propiciar una adecuada actuación de los autores y de garantizar que el proceso de arbitraje se desarrolle de la mejor forma posible, pedimos que se tengan en cuenta los siguientes aspectos, de notable importancia, antes de remitir un artículo a consideración de las revistas.

Una vez se consideran estos aspectos, pedimos a los autores que estudien con detenimiento las siguientes pautas, en donde se describen las políticas editoriales y normas para la presentación de artículos.

### Código de ética

1. Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.
2. Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.
3. La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.
4. El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).
5. No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva.

En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

6. El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la esap. Si los autores incurren en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.

7. Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurren en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

### Tipos de artículos

Administración & Desarrollo busca la publicación de artículos que se puedan clasificar en las siguientes tres categorías:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

*Nota.* Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su “Documento soporte” publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

## Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

### Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una “carta de compromiso” en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).
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 endências 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 mes 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 minima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarao 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-seá 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).



# Administración & Desarrollo

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

Convocatoria abierta permanentemente



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

## Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica

Ana Lucía Maya Aguirre

Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Máster en derecho ambiental y energético de Tulane University. Becaria Fulbright y de la Alianza Mundial. Integrante del Grupo de Litigio Estratégico de la Red Internacional para los DESC y de la Iniciativa de Acceso del Instituto de Recursos Mundiales. Profesora de derecho internacional ambiental, directora del semillero de Wattignies y de la clínica de derecho y gobernanza ambiental de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Contacto: analu.mayaa@utadeo.edu.co

Cómo citar este artículo

Maya Aguirre, A. (2016). Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica. *Administración & Desarrollo*, 46(1), 5-8. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/136>

La administración pública enfrenta grandes retos frente a la globalización. Esta ha acrecentado los patrones de desigualdad dentro de los países y entre los países, dado que no ha logrado hacer una distribución de lo económico, ni un manejo sostenible de lo ambiental, ni un balance político que tenga en cuenta las características de los países desarrollados y en desarrollo (Romero y Vera, 2014). Las estructuras administrativas débiles y una gestión pública deficiente pueden aumentar estas diferencias; por eso, los cambios institucionales en la administración pública que fortalezcan las instituciones y los sistemas de administración pueden ayudar a los países en desarrollo a obtener beneficios de la globalización (Srivastava, 2009).

En este escenario, este número de la revista Administración y Desarrollo presenta varios debates en torno a la transformación de la gestión pública en Colombia frente los retos de la globalización y la integración económica, como la proliferación de los tratados de libre comercio. También se abordan temas relacionados con el liderazgo dentro de la gestión pública, las transformaciones de los modelos de gestión, los temas que han ocupado la gene-

ración del conocimiento en el área de la administración pública en los últimos años y la relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía.

Los análisis sobre los tratados de libre comercio revisten especial importancia dado que cada vez son más comunes. Desde el inicio de la firma de estos acuerdos, se cuestionó la verdadera necesidad de los mismos para que Colombia se integrara en el mercado mundial (Gaviria Díaz, C., 2010). Los tratados de libre comercio nunca han sido ni inexorables, ni inevitables; sin embargo, se han convertido en una parte esencial para negociar los términos de intercambio comercial a largo plazo y la integración en el mercado global, lo que termina por favorecer los intereses comerciales de otros países.

La propuesta hecha en uno de los artículos sobre una integración energética en la región andina que se base en energías renovables es muy valiosa en el contexto colombiano, en el que la energía juega un papel fundamental para la garantía de otros derechos como la vida digna y la salud. En Colombia, el acceso a la energía eléctrica tiene una dimensión social, como fundamento de la participación de la riqueza cultural e informática, e incluso se ha planteado la necesidad de asegurar un consumo de subsistencia mínima del servicio de energía eléctrica como condición para el disfrute de otros servicios (Corte Constitucional, 2015). Este planteamiento es crucial en la región dada la importancia de consumir electricidad que provenga de energías limpias, sobre todo en el contexto de la lucha contra el cambio climático, en relación con los compromisos adquiridos, por ejemplo, en el Acuerdo de París del 2015 (Conferencia de las Partes, 2015).

La sección de investigación está dedicada a los retos de la gestión pública en el marco de la integración económica. El primer artículo *Alcances del tratado de libre comercio Colombia-Corea del Sur desde el análisis*

*crítico del discurso (ACD)* de la autoría de Cristian Yepes Lugo, Robert Ojeda Pérez y Ofelia Castro Castell (2015) muestra que integración comercial se entiende como beneficiosa para ambas partes; sin embargo, hay una mayor protección de la industria nacional coreana. Se utiliza el análisis crítico del discurso en tres niveles: gramática del texto, pragmática del discurso y nivel psicosocial. Se muestra que existen prejuicios sobre las facultades para hacer seguimiento al acuerdo, los riesgos de desconocimiento de los términos del tratado y las deficiencias de la asistencia técnica del Estado colombiano. Para ello, se analizan temas de alta sensibilidad para la competitividad y el desarrollo económico del país: acceso de mercancías al mercado, procedimiento aduanero, defensa comercial y contratación pública.

En la misma sección, también se encuentra el artículo de Carlos Angarita (2015) *Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común*. En este artículo se plantea la necesidad de una nueva política energética que se base en la generación, transformación, transmisión, distribución y comercialización de la energía que provenga de fuentes renovables en la región andina. Para el autor, el éxito de la interconexión eléctrica radica en la promoción de acuerdos sobre reglas y procedimientos, respetando los modelos de desarrollo y políticos de cada país, y la reconfiguración de los mercados, identificando una matriz energética regional que supere la bilateralidad y avance a la multilateralidad. El autor destaca que la política energética se base en los principios de eficiencia, universalidad, complementariedad y competitividad, y esté acompañada de la modernización del mercado energético, involucrando el aprovechamiento macroeconómico, industrial, social, ambiental y político.

En la sección de revisión se ubica el artículo *Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias* de la autoría de Leidy Yuried Caballero Vargas y Jenny-Paola Lis-Gutiérrez (2015), en el que se señalan que los principales aportes significativos de las neurociencias al liderazgo se centran en el estudio de fenómenos sociales como la conducta, la regulación emocional, la toma de decisiones. Las autoras señalan que las ciencias puras pueden ser abordadas desde las ciencias humanas, dado que las primeras representan una herramienta activa para entender de los aspectos sociales del individuo. También resaltan que la neurociencia tiene limitaciones, porque la mayoría de los estudios en este campo son desarrollados en el laboratorio, antes que en la interacción del ser humano con el mundo real. Frente a ello, las autoras sugieren una mayor incorporación de *actores clave* en la

investigación, como los académicos, científicos, directivos organizacionales, entre otros.

En esta sección, también se encuentra el artículo sobre *Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974 - junio 2014): Un análisis bibliométrico basado en Scopus* de las autoras Jenny-Paola Lis-Gutiérrez y Clorith-Angélica Bahos-Olivera (2015), quienes a través de un análisis bibliográfico identifican y exponen las tendencias más importantes y distintivas de este tipo de producción académica en el período anunciado. Los indicadores bibliométricos descriptivos utilizados fueron: volumen de la producción, tipología de documentos, idiomas de escritura, número de citas, filiación institucional de los autores, fuentes, principales revistas. También se consultó el índice bibliográfico Scopus respecto de la producción de autores con filiación institucional colombiana.

Las autoras observan que hay un mayor impacto de las publicaciones en economía frente a la de administración. Además existe una cierta endogamia y centralización en la producción académica en estas materias. Se propone la construcción de indicadores bibliométricos que permitan realizar un control asociado al número de documentos publicados en un área específica, y el desarrollo de otras métricas de impacto asociado a las fuentes o autores que citan cada artículo. También se propone la incorporación de indicadores como el análisis de género, autocitación, coautoría y aplicación de los índices por revista. Finalmente, se señala la necesidad de discutir las relaciones centro-periferia en la producción académica o un análisis desde la economía política, utilizando las cifras de posteriores trabajos bibliométricos.

Para cerrar la sección de revisión, se encuentra el artículo *El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia* de Desiderio López Niño (2015). El autor señala que no se evidencia que los tratados de libre comercio contribuyan con la generación del valor público, entendiendo este último como una estrategia de gestión pública que incluye elementos de desarrollo, democracia y modernización. El autor utiliza ejemplos de tratados de libre comercio suscritos por Colombia para evidenciar que a partir de la vigencia de los mismos, las importaciones y exportaciones han descendido en el país, perdiendo participación en el producto interno bruto, y por ende, el proceso de desarrollo no da cuenta de una mejoría con la introducción de estos tratados; por el contrario, los indicadores de pobreza y desigualdad han aumentado.

El autor muestra que la integración económica actual hace parte de procesos de globalización vertical que acrecientan la desigualdad económica y entre las regiones, y tampoco aportan al desarrollo y a la promoción de la participación de la sociedad civil. Frente a ello, López Niño señala que debería existir una política sobre integración económica que sea construida con una amplia participación de todos los sectores para que estos acuerdos puedan contribuir con la generación de valor público.

En la sección de reflexión de la revista, se ubica el artículo *La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía* de la autoría de Ricardo Antonio Escobar y María Beatriz Escobar, en el que se plantean debates sobre la forma de construcción del conocimiento en las escuelas. Se plantea que se deben asumir actitudes críticas frente a la concepción de la cientificidad, en los niveles de apropiación, socialización y generación del conocimiento, resignificando la escuela y el papel del pedagogo en la movilización del pensamiento, y reconociendo que la construcción del conocimiento se da en un contexto cultural que es local y también global

Para los autores, la pedagogía debe permitir al estudiante poner sus planteamientos que emergen desde la crítica en contexto de discusión. El artículo invita a una reflexión sobre la organización y la pedagogía en las instituciones educativas, asumiendo que la escuela en sí misma ha cambiado sustancialmente. Por ello, se propone la incorporación de las tecnologías en los procesos de enseñanza y el aprendizaje, y la restitución de los valores que pueden contribuir a la identidad colectiva y humanizada, que sea compartida por todos los actores de la educación. También se plantea que la escuela debe generar espacios de convergencia multicultural y pluralista, que permitan la retroalimentación y se logre una participación efectiva en los procesos de habitabilidad en convivencia y de comunicación con los semejantes.

Para cerrar esta sección, se encuentra el artículo *Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?* de autoría de Sergio Alberto Chica Vélez y Cristian Andrés Salazar Ortiz, que suscita una discusión conceptual sobre las diferencias y similitudes entre estos dos tipos de gestión pública; la primera hace énfasis en lo individual, singular y empresarial, mientras que la segunda tiene el énfasis en lo social-Estatal. Los autores concluyen que la posnueva gestión pública no implica necesariamente una ruptura con la nueva gestión pública, pero tampoco es una continuidad y señalan que el surgimiento de la posnueva gestión pública obedece a la necesidad de eliminar la fragmentación del aparato público (como

la creación de agencias autónomas), incrementando el factor del centro político, generando modelos de buena gobernanza (incluyendo una mayor rendición de cuentas), y fomentando lógicas cooperativas de gobierno. La primera no varía las prescripciones normativas, lo que sí cambia es la matriz relacional y la identificación del responsable de la gestión.

Los aportes conceptuales y debates presentados en esta edición de la revista *Administración & Desarrollo*, muestran que la administración pública se desarrolla en un ámbito local, nacional y global. Esto requiere un entendimiento de esta, como un concepto dinámico y cambiante, y relacionado también con diversas disciplinas del conocimiento.

---

## Referencias

- Angarita Calle, C. (2016). Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/80>
- Angarita Calle, C. (2016). Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/80>
- Caballero Vargas, L., y Lis-Gutiérrez, J. (2016). Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/63>
- Chica Velez, S., y Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/89>
- Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. (2015). Aprobación del Acuerdo de París. Documento FCCC/CP/2015/L.9. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-761/15. M.P. Alberto Rojas Ríos.

- Escobar, R., y Escobar, M. (2016). La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/62>
- Gaviria Díaz, C., Múnera, D. A., Sánchez, E., Abello, R., Suárez, A.; Rincón, J.,... Herreño H. L. (2010). *TLC ¿Es Constitucional?* Bogotá: Ilsa. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/node/271>
- Lis-Gutiérrez, J., y Bahos-Olivera, C. (2016). Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-mayo 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/59>
- López Niño, D. (2016). El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/74>
- Romero, Alberto, y Vera-Colina, Mary A. (2014). La globalización incompleta. *Revista de Economía del Caribe*, (13),154-184. Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/6060>
- Srivastava, M. (2009). Globalisation and Public Administration: A Study of the Term 'Globalisation', Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration. *Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration (November 17, 2009)*. Disponible en: SSRN:<http://ssrn.com/abstract=1508013> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1508013>



## Challenges of the public administration in the globalization and economic integration framework

Ana Lucía Maya Aguirre

Lawyer and specialist in Constitutional Law at Universidad Nacional de Colombia. Magister in environment law and energy at Tulane University. Held a Fulbright and an Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW) scholarships. Member of the strategic litigation group of the international ESCR network and of the access initiative of The World Resources Institute. Professor of International environmental law and director of both, the research seminar and the law and environmental governance clinic at Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Contact: analu.mayaa@utadeo.edu.co

How to cite this article

Maya Aguirre, A. (2016). Los retos de la administración pública en el marco de la globalización y la integración económica. *Administración & Desarrollo*, 46(1), 5-8. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/136>

Public Administration faces great challenges before the globalization; globalization has increased the patterns of inequity in and among countries, since it had not been able to perform the following three tasks, the first one is the distribution of the economy, the second one, is running a sustainable environmental management, and the last one, a political balance that considers both, developed and developing countries' characteristics (Romeo and Vera, 2014). These differences could increase in the presence of weak administrative structures and a deficient public management; therefore, institutional changes in the public administration that strengthen the institutions and the administration systems could help developing countries to benefit from the globalization (Srivastava, 2009).

Considering the background, this volume of Administration and development Journal, presents on one hand, several debates around the public management transformation in Colombia, before the challenges presented by the globalization and the economic integration, such as the reproduction of free trade agreements. And on the

other hand, it tackles issues related to the leadership in the public management, transformations of the management models, topics related to generation of knowledge in the area of Public Administration in recent years, and lastly, the relationship between the complex thought, the education and the pedagogy.

Since free trade agreements have become more common, the analysis of them have obtained great importance. From the beginning of the agreements, it was questioned whether they were actually necessary for Colombia to join the world market (Gaviria Díaz, C., 2010). Free trade agreements have never been inexorable, neither inevitable; they have now become an essential part in the trade exchange of a long term negotiation and in the integration to the global market, which in the long run, ends up favoring other countries, but Colombia.

The proposal presented in one of the articles about an energy integration in the Andean region, based on renewable energy, is of high value in the context of Colombia. In this context, the energy has a determining role to guarantee people the rights of a dignified life and health. The access to electric power has a social connotation in Colombia, as a principle for the participation of the culture and informatics wealth, and it have even been claimed, the necessity of ensuring the provision of at least a minimum level consumption of electric power as a condition to the enjoyment of other services (Constitutional Court, 2015). This approach is crucial today in the region, due to the importance of using electricity power that comes from clean energies, especially in the fight against the climate change context, and in relation to the responsibilities acquired, for instance, in Paris Agreement in 2015 (Conference of Parties).

The research section is focused on the challenges of the Public management in the economic integration framework. The first article, *The range of the free trade agree-*

*ment between Colombia and South Korea from a critical discourse analysis perspective*, written by Cristina Yepes, Roberto Ojeda Perez and Ofelia Catro Catell (2015) shows the commercial integration understood as good for both parts; however there is a greater protection of the Korean National industry. The critical discourse analysis is applied in three different levels: grammar of the text, pragmatics of the discourse and the psychosocial perspective. Topics of great importance regarding competitiveness and economic development are analyzed, namely, goods access to the market, customs procedures, commercial defense and public procurement; this precisely, because there are certain prejudices about the capability of performing a rigorous follow up. Also, because of the risks of ignoring the trades' terminology and the deficiency of the technical assistance in Colombia.

In the same section, the article entitled *A new conception of the energy integration in the Andean region as a linkage towards the real South American integration and a common energy policy*, written by Carlos Angarita (2015), can be found. In this article, it is stated the necessity of having a new energy policy based on the generation, transformation, transmission, distribution and commercialization of the energy power obtained from renewable sources in the Andean region. According to the author, the success of the electric power interconnection lays on the promotion on two particular tasks, the first one is on agreeing about the rules and procedures, following the development and politic models in each country. And the second one, is about the markets reconfiguration by identifying a regional energy power matrix that outweighs the bilateral and moves towards multilateral approach. The author makes emphasis on the energy policy to be grounded on the efficiency, universality and complementarity principles and also on it being accompanied by the modernization of the energy market, involving the advantages of the macroeconomic, industrial, social, environmental and politic.

As part of the revision section, is the article written by Leidy Yuried Caballero Vargas y Jenny-Paola Lis-Gutiérrez (2015), entitled *Leadership: An approach from the neurosciences*. In this article, it is claimed that the most meaningful approaches by the neurosciences to the leadership focus on the study of the social phenomena, such as the behavior, the emotional regulation and decision making. The authors highlight two aspects, the first one is that, pure sciences can be approached from the humanities, since the pure sciences represent a dynamic instrument to understand the social aspects of individuals; and second aspect is the limitations of the neuroscience, since the majority of the studies in this field are developed in the laboratory before the actual interaction

of the human beings to the real world. Around these issues, the authors suggest a greater involvement of the key agents in the research, namely, academics, scientist, organizational directors, among others.

In that same section, is also the article Biometrical analysis based on Scopus, written by Jenny-Paola Lis-Gutiérrez and Clorith-Angélica Bahos-Olivera (2015) about *Colombian academic production patterns in economy and administration (1974 - June 2014)*. Through a bibliographic analysis, the authors exhibit the most important and most distinctive tendencies of this type of academic production. The biometrical descriptive indicators used were: production volume, types of documents, languages, number of references, author's institutional affiliation, sources, main journals. Additionally, the bibliographic index Scopus was reviewed to see the authors' production with Colombian institutional affiliation.

The authors observe that there is a greater impact of the literature in economy towards the Administration. Besides, there is a particular endogamy and centralization in the academic production in these matters. Regarding these issues, certain proposals are stated, to begin with, it is suggested the construction of biometrical indicators to control the number of published documents in a specific area and also the development of metrics associated to the sources or authors that cite each article; secondly it is also suggested the usage of indicators such as, gender analysis, auto-quotation, co-authorship and application of indexes per journal. Finally, the authors point out the necessity of socializing the relations center-periphery in the academic production or providing an analysis from the political economy, (using figures from further biometrical works).

Closing the revision section is the article *Public value and the economic integration agreements in Colombia* written by Desiderio López Niño (2015). The author observes the nonexistent evidence of free trade agreements contributing to the public value generation; while understanding public value as a public management strategy that involves development, democracy and modernization elements. The author uses examples of Colombian signed free trade agreements to illustrate that from their validity period, the imports and exports have decreased in the country; losing participation in the gross domestic product. Therefore, the development process does not show improvements; instead, the poverty and inequity indicators have increased.

The author shows, the current economic integration makes part of vertical globalization processes that increase the economic inequity and the inequity between

the regions; also, they do not contribute to the development and the promotion of the citizens' participation. To this regard, López Niño adds that an economic integration policy should exist; constructed under the basis of great participation of all the sectors for these agreements to contribute to the generation of public value.

In the reflection section of the journal is the article, *Relationship between the complex thought, the education and pedagogy*, written by Ricardo Antonio Escobar and Maria Beatriz Escobar, in which the authors suggest debates about the ways knowledge is constructed in schools. It is also stated the importance of taking critical postures regarding the concept of science; in ownership, socialization and knowledge generation levels to re-signify the school and the teacher's role in the thought dynamics and acknowledging that the knowledge construction takes place in a cultural context that is both, local and global.

According to the authors, the pedagogy should allow students to place their own insights, coming from the critic perspectives, in a discussion context. This article invites to reflect upon the organization and the pedagogy in education centers, considering that the school itself has significantly changed. Accordingly, for teaching and learning process, it is suggested the usage of technologies, along with the return of values to schools, that can contribute to the collective and human identity, shared by all the participants in the education process.

Closing this section is the article *New and post new public management; continuity or rupture of the reforms' doctrines starting in the 90's?*, written by Sergio Alberto Chica Vélez and Cristian Andrés Salazar Ortiz. It claims for a conceptual discussion about the differences and similarities between these two types of public management; while the first one emphasizes on the individual, singular and corporative, the second one empathizes on the social-State. The authors conclude that the post-new public management does not necessarily imply the rupture with the new public management, neither is does the continuity. They also add that the raise of the post-new public management is due to the necessity of banishing the fragmentation in the public system (autonomous agencies creation), generating models of good governance (accountability) and fostering logic government cooperatives. The post-new public management does not vary the policy prescriptions, but it changes the relations and the manager in charge identification.

The conceptual approaches and debates featured in this edition of Administration & Development journal, show the developments of the public administration at the local, national and global level. This requires an understanding

of the public administration, as a dynamic and changing concept that connects to varied disciplines of knowledge.

## References

- Angarita Calle, C. (2016). Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/80>
- Angarita Calle, C. (2016). Una nueva concepción de la integración energética en la región andina como eslabonamiento hacia una verdadera integración suramericana y una política energética común. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/80>
- Caballero Vargas, L., y Lis-Gutiérrez, J. (2016). Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/63>
- Chica Velez, S., y Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/89>
- Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. (2015). Aprobación del Acuerdo de París. Documento FCCC/CP/2015/L.9. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-761/15. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Escobar, R., y Escobar, M. (2016). La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/62>
- Gaviria Díaz, C., Múnera, D. A., Sánchez, E., Abello, R., Suárez, A.; Rincón, J.,... Herreño H. L. (2010). *TLC ¿Es Constitucional?* Bogota: Ilsa. Available at: <http://ilsa.org.co:81/node/271>

- Lis-Gutiérrez, J., y Bahos-Olivera, C. (2016). Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-mayo 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/59>
- López Niño, D. (2016). El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 46(1). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/74>
- Romero, Alberto, y Vera-Colina, Mary A. (2014). La globalización incompleta. *Revista de Economía del Caribe*, (13),154-184. Available at: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/6060>
- Srivastava, M. (2009). Globalisation and Public Administration: A Study of the Term 'Globalisation', Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration. *Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration (November 17, 2009)*. Available at: SSRN:<http://ssrn.com/abstract=1508013> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1508013>

# 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

## Autores

### Cristian A. Yepes Lugo

Doctorando en Industria y Organizaciones, magíster en Relaciones y Negocios Internacionales, administrador Público, ESAP. licenciado en Filología e Idiomas, Docente, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.  
Contacto: cyepes@unisalle.edu.co, dirección de correspondencia: Calle 75A núm. 77b-85.

### Robert Ojeda Pérez

Candidato a doctor en Educación y Sociedad, magíster en Historia, Historiador. Docente, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.  
Contacto: rojeda@unisalle.edu.co, dirección de correspondencia: Calle 168 núm. 9-11, int. 10, casa 3.

### Ofelia Castro Castell

Magíster en Gestión de Réactualisation, abogada, Docente, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.  
Contacto: ofcastro@unisalle.edu.co. Dirección de correspondencia: Carrera 8 núm. 56-58.

## Palabras clave

Acuerdos comerciales, TLC, instituciones, gestión organizacional, ACD.

## Keywords

Trade agreements, FTAs, institutions, organizational management, ACD

JEL: F15, F53, F55

Fecha de recepción: 21-12-15

Fecha de aprobación: 23-03-16

## Cómo citar este artículo

Yepes Lugo, C., Ojeda Pérez, R., & Castro Castell, O. (2016). Alcances del tratado de libre comercio colombia-corea del sur desde el análisis crítico del discurso (ACD). *Administración y Desarrollo*, 46(1), 9-22. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/17>

## Resumen

En este artículo se discuten los contenidos del texto del tratado de libre comercio entre Colombia y Corea del Sur, a través del Análisis Crítico del Discurso (ACD), el cual permite identificar relaciones de poder en dicho texto. De la misma manera, se analizan las particularidades de los diferentes tratados de libre comercio desde el punto de vista lingüístico y teniendo en cuenta diferentes variables, como acceso de mercancías al mercado, procedimiento aduanero, defensa comercial, contratación pública, derechos de propiedad intelectual, asuntos laborales y medio ambiente.

Los resultados están relacionados con un proceso de análisis del contenido discursivo de los wtratados de libre comercio en tres niveles: gramática del texto, pragmática del discurso y nivel psicosocial, para entender el papel que desempeña el discurso en la interpretación y la reproducción de la dominación social.

The range of the free trade agreement between Colombia and South Korea from a critical discourse analysis perspective

## Abstract

In this article the contents of the Free Trade Agreement between Colombia and South Korea are discussed, based on a critic discourse analysis, which allows identifying the relationships of power. Additionally, some other particular features of different free trade agreements are analyzed from a linguistic perspective; bearing in mind different variables such as, goods access to the market, customs procedure, trade defense, public procurement, intellectual property rights, labor issues and environment.

The results are displayed based on a content discursive analysis process of free trade agreements in three different levels: text grammar, pragmatics and psychosocial perspective, to understand the discourse's role in the interpretation and reproduction of the social domination.

## Alcances do Tratado de Livre Comércio entre Colômbia e Coreia do Sul, desde a Análise Crítica do Discurso

### Resumo

Neste artigo são discutidos os conteúdos do texto de Tratado de Livre Comércio firmado entre Colômbia e Coreia do Sul, através da Análise Crítica do Discurso, que permite identificar relações de poder neste documento. Da mesma maneira, são analisadas as particularidades dos diferentes tratados de livre comércio desde o ponto de vista lingüístico e tendo em conta diferentes variáveis, como o acesso de mercadorias ao mercado, procedimentos alfandegários, protecionismo comercial, contratação pública, direitos de propriedade intelectual, temas laborais e meio-ambiente. Os resultados estão relacionados a um processo de análise do conteúdo discursivo dos tratados de livre comércio em três níveis: gramática do texto, pragmática do discurso e nível psicossocial, para entender que papel o discurso desempenha na interpretação e na reprodução da dominação social.

## La portée de l'accord de libre-échange entre la Colombie y la Corée du Sud depuis le point de vue de l'analyse critique du discours

### Résumé

Cet article explore le contenu du texte de l'accord de libre-échange entre la Colombie et la Corée du Sud à travers l'analyse critique du discours qui permet l'identification des relations de pouvoir dans le texte. De même, les caractéristiques de plusieurs accords de libre-échange sont analysées du point de vue linguistique et tenant en compte des différentes variables, telles que l'accès des produits au marché, les procédures douanières, la défense commerciale, la commande publique, les droits de propriété intellectuelle, les questions relatives au travail et l'environnement.

Les résultats sont liés à un processus d'analyse du contenu discursif des accords de libre-échange sur trois niveaux : la structure grammaticale du texte, la pragmatique du discours et le niveau psychosocial. Ces niveaux nous permettent de comprendre le rôle du discours dans l'interprétation et la reproduction de la domination sociale.

### Palavras-chave

Acordos comerciais, TLC, instituições, gestão organizacional, ACD.

### Mots-clés

Accords commerciaux, accords de libre-échange, institutions, gestion organisationnelle, analyse critique du discours.

## Introducción

Los tratados de libre comercio (TLC) son acuerdos realizados a lo largo de la historia moderna. Uno de los tratados más importantes en el mundo político y comercial es el realizado por Francia e Inglaterra en el marco del fin de la guerra de los 100 años, en el siglo XVIII (1786), como estrategia para lograr la estabilidad regional (Braudel, 1993; Giraldo Isaza, 2006).

Los TLC en el siglo XX tienen el interés de celebrar acuerdos bilaterales entre dos o más naciones. EE. UU. ha sido uno de los países que más ha impulsado este tipo de tratados, con miras a la estabilidad política y comercial de América en la posguerra y a la apuesta por el neoli-

beralismo. Uno de sus primeros tratados fue el NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) en 1994; después, en la ronda de Cancún de la OMC (Organización Mundial del Comercio) de septiembre de 2003, los EE. UU. expresan su decisión de impulsar acuerdos bilaterales comerciales, debido precisamente a la negativa de los países desarrollados de eliminar las Barreras no Arancelarias (BNA), lo cual se había acordado en la ronda de Doha de la OMC en 2001 (Stiglitz, 2005; Giraldo, 2006).

Colombia, por su parte, ha querido participar en las nuevas estrategias políticas y comerciales que ha liderado EE. UU. para buscar una estabilidad en la economía global (Hobsbawm, 2002), (Giraldo Isaza, 2006). Los tratados



comerciales modernos de carácter global por parte de Colombia se pueden rastrear desde la apertura económica del periodo presidencial de César Gaviria, en 1992. Desde este marco contextual, el presente artículo busca establecer cuáles son las relaciones de poder discursivo que se evidencian a partir de la identificación de los contenidos del TLC entre Colombia y Corea del Sur.

Este estudio permite evidenciar dichas relaciones de poder a través del análisis crítico del discurso (ACD). En efecto, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, este TLC se encuentra en negociación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013), y por tanto, el país se enfrenta a un contexto de liberalización económica que influirá en su desarrollo futuro y en el de sus habitantes.

El objetivo fundamental del presente artículo es la identificación de los contenidos del TLC entre Colombia y Corea del Sur a través del ACD, para comprender las relaciones de poder que emanan de las particularidades de dicho tratado.

Se ha observado que la apertura indiscriminada de mercados de muchas economías ha afectado la industria nacional incipiente y, por ende, el nivel de vida de sus poblaciones (Stiglitz, 2005). Por esta razón, se espera, a partir de la identificación de las relaciones de poder en el texto del TLC, aportar al desarrollo de políticas exteriores y de comercio exterior, de modo que sea posible mitigar el impacto negativo que podrían generar aquellos tratados.

Para ello, se analizan las particularidades del TLC con Corea del Sur desde el punto de vista lingüístico, teniendo en cuenta variables que normalmente generan asimetrías en el intercambio internacional, como acceso de mercancías al mercado, procedimiento aduanero, defensa comercial y contratación pública. Por tanto, los resultados de esta investigación se basan en un proceso de ACD de los TLC en tres niveles: 1) gramática del texto, 2) pragmática del discurso y 3) nivel psicosocial para entender el papel que desempeña el discurso en la interpretación y en la reproducción de la dominación social.

## Metodología

La metodología del trabajo se centra en el ACD. Los autores que constituyen referentes en esta metodología, en orden histórico, son: Searle (1969), Blum-Kulka (Blum-Kulka y Kasper, 1993) y van Dijk (1997, 2006). Los aportes se construyen desde las tres perspectivas mencionadas a continuación.

En primer lugar, desde el punto de vista de la gramática del texto, se busca dar cuenta de las relaciones de coherencia semántica entre las oraciones (van Dijk, 2006), es decir, la forma en que una determinada organización de oraciones, en relación con las cosas que representan, expresa un tipo de imaginario. En ese sentido, se analizan los rasgos en los términos de las oraciones que se expresan en un campo semántico particular y que reflejan intenciones concretas en el discurso.

En segundo lugar, van Dijk plantea el enfoque de la pragmática del discurso, es decir, el estudio y las secuencias de los actos de habla (2006); por tanto, la pragmática tiene que ver con la acción a través del discurso. Para Searle (1969), un acto de habla es una interlocución, que consiste en realizar actos conforme a reglas, es decir que las intenciones de quien emite un acto de habla están determinadas por ciertas reglas lingüísticas aceptadas socialmente. En ese sentido, se observan seis funciones de la comunicación: 1) función emotiva (grado de emotividad presente en el discurso); 2) función referencial (fuentes utilizadas al expresar una idea); 3) función poética (uso de lenguaje literario para expresar una idea); 4) función apelativa (búsqueda de reacción en el oyente); 5) función metalingüística (uso del lenguaje para referirse al mismo lenguaje), y 6) función fáctica (influencia para cambiar el rumbo de una discusión).

De igual forma, las máximas de la comunicación, es decir, los principios y subprincipios racionales y universales que aseguran el supuesto tácito general de la cooperación en la comunicación (Blum-Kulka y Kasper 1993), reflejan intenciones en los discursos. La violación de una o varias máximas significa que el hablante tiene la intención de implicar algo en la conversación. Por tanto, al encontrarnos con ello, podemos afirmar que hay una intención que no está siendo expresada abiertamente, sino que busca ocultarse. Las máximas de la conversación son: la máxima de calidad, por la cual no decimos lo que creemos que es falso o sin evidencia adecuada; la máxima de cantidad, por la cual las participaciones en la conversación no deben ser ni menos ni más informativas de lo necesario; la máxima de modo, por la cual se busca que los hablantes eviten la oscuridad y la ambigüedad, y la máxima de relevancia, o sea que lo que se dice sea relevante para el propósito.

En tercer lugar, el nivel psicosocial permite analizar cómo los usuarios representan oraciones y sus significados en la memoria (van Dijk, 2006). En este sentido, se observan los modelos mentales en términos de estereotipos y prejuicios que predominan en el discurso y que permiten evidenciar las ideologías.

En el análisis se tienen en cuenta diferentes variables, como acceso de mercancías al mercado, procedimiento aduanero, defensa comercial y contratación pública. Estos elementos se constituyen en categorías fundamentales para la comprensión de las relaciones de poder presentes en el discurso.

Por tanto, los resultados se construyen relacionando el discurso con un proceso de ACD de los TLC en tres niveles: a) gramática del texto; b) pragmática del discurso, y c) nivel psicosocial, para entender el papel que desempeña el discurso en la interpretación y la reproducción de la dominación social.

## Marco de referencia

El TLC es un elemento constitutivo e importante del proceso de globalización en general, fase actual del desarrollo capitalista o acumulación de capital que se está dando a nivel mundial (Giraldo Isaza, 2006). Por esto resulta relevante hacer un análisis crítico del discurso allí empleado, con el objetivo de crear un modelo que pueda servir para investigar las relaciones de poder discursivo en esta clase de documentos y tratados.

Las relaciones de Colombia con Corea del Sur se remontan a la llamada Guerra Civil de Corea, consecuencia de la Guerra Fría, cuando las dos superpotencias intervinieron en la disputa por la posesión de Corea del Sur del paralelo 38 (Hobsbawm, 2002). Colombia participó en esta guerra por la petición de EE. UU. a la OEA, al solicitar ayuda en la política de libertad frente al comunismo. Colombia, bajo el Decreto 3230 del 23 de octubre de 1950, dispuso el envío de la fragata Almirante Padilla, destinada a patrullar aguas de Corea como parte de la VI Flota Estadounidense, y pocos días después el embajador Zuleta Ángel ofreció los servicios de una división de infantería, conocida como el Batallón Colombia (Atehortúa Cruz, 2008).

La participación de Colombia en la Guerra Civil Coreana, hace más de 60 años, contó con la participación de más de tres mil soldados jóvenes colombianos, de los cuales 214 murieron en combate luchando por la libertad y la democracia de Corea. Esta proeza fue mencionada por el Embajador de la República de Corea, Choo Jong Youn: “aún hoy es algo que conmociona a los coreanos” (Jong Youn, 2011, p. 5). Dicha participación en esta guerra ha ocupado un espacio vital en la promoción de las relaciones de amistad entre ambos países. Desde ese entonces y hasta siempre, como menciona el embajador, este hecho histórico “se quedará como el recurso más valioso en las relaciones diplomáticas bilaterales” (p. 5).

Hoy el acercamiento entre las dos naciones cobra importancia con la firma de un tratado comercial. Uno de los factores que generan competitividad en el intercambio comercial tiene que ver con la fortaleza de las instituciones y su capacidad para gestionar y regular dicho intercambio, con el objeto de que se oriente al desarrollo económico y social. Esos ejes se articulan al objetivo de que el comercio internacional beneficie a la mayoría de la población, y no se constituya en un elemento de pérdida de soberanía e incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales.

## ***Las instituciones y el cambio institucional de la internacionalización***

Las instituciones son un factor fundamental en el desarrollo de políticas de Estado y de gobierno, y en el fortalecimiento de las organizaciones. A través de las instituciones, los individuos y la sociedad en general determinan sus comportamientos y pueden generar los cambios deseados para la obtención del desarrollo. De acuerdo con North (1990), las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, el dispositivo humano que define la interacción humana. Por esta razón, la existencia de unas reglas claras y orientadas a objetivos de desarrollo contribuye a que la sociedad en general se articule hacia los cambios deseados.

Esas instituciones pueden ser creadas, como en el caso de la Constitución de Estados Unidos, o evolucionadas a través del tiempo (North, 1990). En el caso colombiano, y con base en la evidencia de los retos de la inserción internacional, es fundamental el desarrollo de instituciones que permitan interactuar de forma eficaz frente a dichos retos globales. En esa medida, la gestión pública interna debe orientar su acción hacia los individuos que articularán, consciente o inconscientemente, el proceso integrador.

De igual manera, las organizaciones se constituyen en un eje fundamental del desarrollo; incluyen cuerpos políticos (Partidos Políticos, El Senado, concejos municipales, agencias de regulación), cuerpos económicos (Empresas, sindicatos, cooperativas, granjas familiares), cuerpos sociales (Iglesias, clubes, organizaciones deportivas) y cuerpos educativos (Colegios, universidades, centros de entrenamiento. En la medida que se transforman esas reglas de juego que son las instituciones, y se orientan al desarrollo, de ese modo se transforman las organizaciones, ya que estas son producto de la acción de los individuos; de igual forma, las organizaciones retroalimentan las instituciones, haciendo que las visiones de los individuos en general se transformen.

Una de las características más importantes de las instituciones es que transforman la actividad económica a través de la reducción del costo de intercambio y producción (North, 1990). Todo esto debido a la certidumbre de tener reglas claras, eficaces y eficientes que faciliten la interacción de los individuos en un escenario global de la sociedad.

Sin embargo, es preciso señalar que las instituciones ineficientes tienden a permanecer, debido a un interés de corto plazo en la planeación. En general, los gobiernos buscan otorgarse legitimidad a través de políticas asistencialistas permeadas por corrupción, que diseñan organizaciones de igual manera ineficientes, generando un estancamiento en la construcción de reglas de juego claras y estables.

### ***Intercambio internacional***

La teoría del comercio internacional influye notablemente en la toma de decisiones sobre políticas comerciales por parte de los gobiernos. Especialmente en los años noventa, se hizo énfasis en la necesidad de abrir nuevos mercados con objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las diferentes sociedades. Por esta razón, es necesario observar los distintos ejes que articulan esa teoría del comercio internacional. A continuación se presentan las diversas posiciones teóricas sobre las instituciones y el intercambio internacional, con base en Smith (1776), Ricardo (1817), Samuelson (1958), Moret (1960), Vernon (1966), North (1990) y Porter (1998).

La construcción histórica de las políticas comerciales se remonta al mercantilismo, que tuvo gran importancia entre los siglos XVI y XVII; promueve que los países limiten al máximo sus importaciones y aumenten sus exportaciones para lograr crecimiento económico. Este enfoque se sustentaba en la idea de que el oro, como elemento de intercambio, constituía la riqueza de las naciones, y por tanto era fundamental mantener grandes reservas de ese metal a través de una balanza comercial altamente favorable. Sin embargo, estudios posteriores demostraron que mantener tales niveles de exportaciones limitando las importaciones generaba inflación, lo cual limitaba el acceso de los ciudadanos a los bienes y hacía que se perdiera competitividad.

Smith (1776) plantea que cada Estado especializa su producción en aquellos bienes en que tenga ventaja respecto a otro Estado; señala que los países deben especializarse en la producción de bienes en los que se tiene una ventaja absoluta y luego cambiarlos por bienes que otros países producen eficientemente. Así,

el Estado no interviene en los mecanismos de mercado, sino que son estos los que, finalmente, permiten que las economías identifiquen sus ventajas en la obtención de mayores beneficios económicos.

Ricardo (1817) desarrolla la teoría de Smith sobre la ventaja absoluta, y plantea la idea de que si un país tiene ventaja comparativa en dos o más productos, debe especializarse en el producto en que es más eficiente y comprar a otros países los productos en que es menos eficiente, así en el propio país estos últimos se produzcan con más eficiencia. Así, no solamente la producción aumenta, sino que además los países se benefician del comercio, debido a que el intercambio comercial genera mayor productividad, tanto en el país en que la generación de un producto es más eficiente como en el que esa eficiencia es menor.

No obstante, Samuelson (1958) afirma que cuando se establecen políticas de libre mercado, la reducción del costo de los productos debida al incremento de la productividad no compensa los costos de ajuste, tales como pérdida de empleos o reducción de salarios. De esta manera, los costos de ajuste no compensan los beneficios recibidos por el libre mercado, en especial cuando la pérdida de empleos o disminución de salarios demora en retomar su estabilidad.

De igual modo, las características de la economía interna dan a los países ricos una posición privilegiada en el contexto del comercio internacional. La economía interna fue la que incentivó la productividad y la innovación, y no el libre mercado, como lo plantea la teoría clásica (Vernon, 1966). En ese contexto, el proceso de inserción colombiano en la economía mundial a través de TLC, desconoce la capacidad de consumo interno de los bienes y servicios producidos dentro del país, y así lesiona la competitividad en el escenario internacional.

A diferencia de la teoría de la ventaja comparativa de Ricardo, donde la especialización se lleva a cabo teniendo en cuenta la productividad, el modelo Heckscher-Ohlin afirma que la especialización no solamente está basada en esa productividad, sino en el aprovechamiento de los factores de producción de la tierra, del trabajo y del capital (Hill, 2007). Así, un país con suficiente tierra especializará su producción en el sector agrícola, y otro con suficiente mano de obra se puede especializar en el sector manufacturero. En este sentido, es benéfico para un país como Colombia insertarse en el mercado internacional a través de políticas de libre comercio que fomenten la especialización y la competitividad de sectores productivos, en especial aquellos relacionados con la tierra.

De acuerdo con Moret (1960) existen dos condiciones en la teoría clásica para que exista intercambio: se define la estructura internacional y luego se precisa el precio en que se dará el intercambio. En la estructura internacional, como ya se observó, cada país especializa su producción en lo que considera que es más eficiente, dado que esto incrementa la producción, incluso de las naciones menos favorecidas, las cuales tendrán siempre algo para exportar. Sin embargo, Stuart Mill y después Alfred Marshall plantean que el intercambio depende de la demanda recíproca; es decir que no solamente los niveles de productividad a través de la especialización generan eficiencia en el intercambio internacional, sino que la necesidad de un producto determinado influye en esas relaciones de intercambio.

Para Marshall, como lo entiende Moret (1960), el país que obtenga la mayor ventaja será aquel cuyo producto sea más apreciado en esa relación de intercambio. Por tanto, no es suficiente la simple especialización si el producto no genera una demanda que compense el costo de haber dejado de desarrollar otro producto a causa de esa especialización. Por esa razón, no es suficiente la simple inserción comercial a través de un TLC, sino que es necesario hacer una revisión sistemática de la apreciabilidad de los productos por los cuales se obtiene una desgravación arancelaria.

La nueva teoría del comercio propuesta en la década de los setenta señala que la capacidad de las empresas en el comercio internacional depende de las economías de escala. Es decir que la reducción de costos a través de estrategias como la implementación de tecnologías es fundamental en el desarrollo de la competitividad (Hill, 2007). Por esa vía se ha logrado reducir costos en muchos sectores, como *software* especializado, farmacéutica y automóviles.

Por otro lado, Porter (1998) señala que existen factores externos que hacen que las empresas a nivel local sean más o menos competitivas

Cuatro atributos generales de una nación definen el entorno en que compiten las empresas locales y esos atributos promueven u obstaculizan la creación de una ventaja competitiva. Los atributos son:

- Dotación de factores. Situación de un país en cuanto a factores de producción, como trabajadores capacitados o la infraestructura necesaria para competir en una industria.
- Condiciones de la demanda. Naturaleza de la demanda interna del producto o servicio.

- Sectores afines y de apoyo. Presencia o falta de proveedores y empresas afines competitivas en el plano internacional.

- Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. Condiciones que determinan cómo se crean, organizan y manejan las empresas, así como el carácter de la rivalidad nacional. (1998, p. 188).

Por lo anterior, el contexto es determinante en el éxito del intercambio internacional y condiciona el desarrollo y la implementación del modelo.

### ***La regulación en los negocios internacionales***

Como se ha observado, la teoría clásica del comercio internacional privilegia la no intervención del Estado, a partir de la premisa de que el mercado es el mejor proveedor de recursos en una sociedad, a través de la eficiencia que lo caracteriza. Se considera, entonces, que la intervención genera ineficiencia y es la sociedad en general la que se ve afectada, ya que se disminuye la utilidad de los bienes y servicios.

Sin embargo, dadas las crisis de las economías desarrolladas en el siglo XIX, se replantea el papel del Estado frente al mercado y al desarrollo social. Se afirma la importancia de la intervención del Estado para corregir las fallas del intercambio comercial; de acuerdo con Miranda Londoño y Márquez Escobar (2005), la intervención estatal emerge del principio liberal de la garantía de derechos.

De igual manera, el Estado interviene cuando actúa como agente económico (Miranda Londoño y Márquez Escobar, 2005); puede generar condiciones como pleno empleo, estabilidad de precios a través de la producción de un bien escaso, o ingresos medios a través de la compra de sobreproducción de bienes y servicios, como un estímulo a la producción.

Por su parte, la intervención normativa se relaciona con la garantía de los objetivos estatales, al superponerlos a la actividad económica (Miranda Londoño y Márquez Escobar, 2005). A diferencia de la teoría clásica de no intervención, donde el intercambio económico determina la política, en la regulación económica el intercambio comercial es un instrumento para el desarrollo de los objetivos del Estado.

De esta forma, la regulación surge como una de las facultades del Estado democrático liberal para garantizar el bien común. Para Miranda Londoño y Márquez Escobar (2005), parafraseando a Hauriou

La peculiaridad de la intervención administrativa radica en la tendencia a conceder a la administración los poderes para evitar que la actividad privada de los ciudadanos perturbe el orden económico, poderes que incluyen los de imponer limitaciones a la libertad y derechos de los ciudadanos. (2005, p. 16).

En ese sentido, cuando la libertad de mercado afecta el interés general de la sociedad, el Estado legítimamente interviene como garante de los derechos afectados.

El concepto de regulación nace con la crisis del Estado interventor, que lleva a una transformación del modelo económico hacia la apertura y el libre mercado. Ese libre mercado en la prestación de bienes y servicios a la comunidad se regula para que se haga de manera eficaz. En ese sentido, el papel regulador del Estado se relaciona con la garantía en la prestación efectiva de bienes y servicios a la comunidad, en condiciones de mercado. Así, la intervención estatal se da a través de autoridades administrativas independientes del gobierno central, y busca exclusivamente el cumplimiento de las condiciones económicas planteadas en la carta política.

Los TLC firmados por Colombia no se alinean a políticas claras de desarrollo, al perseguir solamente el incremento de la inversión o el crecimiento económico. Las políticas de libre comercio en Colombia son un fin en sí mismas, y no están articuladas a los planes de desarrollo nacional y locales, ni visualizan objetivos de bienestar de la población en general.

### ***Convención social y gestión organizacional***

El desarrollo organizacional y de políticas de gestión está determinado por las convenciones sociales que generan patrones de comportamiento en la sociedad y estructuran el desarrollo económico local, donde la dinámica de gestión organizacional se configura en un eje articulador de dicho desarrollo. Para Miller Moya, “las convenciones son pautas de comportamiento empíricamente observables que tienen la característica de ser regulares, arbitrarias y estables” (2008, p. 651). En esa medida, las pautas de comportamiento adoptadas por un grupo social influyen en su desarrollo económico y en una adecuada gestión organizacional.

Desde la perspectiva weberiana, las convenciones demandan un nivel de obligatoriedad y su desconocimiento genera el rechazo de los miembros del grupo social. Ese rechazo, en el caso de la gestión, tiende a ser más efectivo que el derecho, por el cual un grupo especializado tiene la función de castigar las conductas discordantes. La reprobación generada por los grupos

sociales es más difícil de evadir que el derecho, ya que en las convenciones actúan la mayoría de los individuos, mientras que en el derecho solo actúa la minoría especializada.

Las convenciones en el caso de la gestión están orientadas al desarrollo económico y social, y contribuyen a que los individuos alineen sus intereses personales con los sociales. Según Miller Moya, citando a Weber, “uno se conforma con una convención principalmente porque su medio social aprueba dicha conducta y desapruueba la contraria” (2008, p. 664), es decir que una convención orientada al desarrollo difícilmente genera rechazo, así ciertos intereses sean contrapuestos.

Desde el interior de la organización es necesario consolidar mercados a través de estrategias de gestión de recursos e innovación que no sean fáciles de imitar. De acuerdo con Porter, citado por Hill, “Los competidores pueden rápidamente imitar técnicas de administración, nuevas tecnologías y formas de satisfacer las necesidades de los clientes” (Hill, 2007, p. 188). Por esto, se hace necesario un conjunto de actividades diferenciadoras y de aprovechamiento de la cultura local, con objeto de que la innovación sea efectiva.

Según Porter, “La esencia de la estrategia está en las actividades, es decir realizar actividades de forma diferente o realizar diferentes actividades” (Hill, 2007, p. 188). Las pequeñas empresas exportadoras, en muchos casos, desconocen la estrategia de innovación y la producción constante y dinámica de productos que logren impactar en el mercado local e internacional. Con base en la teoría de los océanos azules, es posible afirmar que las PYMES podrían lograr mayores valores económicos si generaran mercados adicionales donde la competencia sea irrelevante. Sin embargo, este aspecto desborda la temática del artículo, y por eso se tratará en otra entrega.

En cuanto a la gestión organizacional, esta se acompaña de un componente de políticas públicas que deben emerger del Estado y articularse a los diferentes actores sociales. Cardona Acevedo, Cano Gamboa, Ramírez, y Gutiérrez señalan que “el Estado es facilitador y promotor de las iniciativas de desarrollo local, que integran horizontalmente las regiones, con intervenciones de tipo micro y macro” (2006, p. 15). De tal forma, se debe ofrecer la asistencia técnica necesaria para la construcción de redes empresariales y el fortalecimiento de la gestión estratégica, de modo que esto permita una adecuada inserción internacional referida a la gestión organizacional dentro de una convención social.



## Resultados

Los resultados de la investigación corresponden a un proceso de identificación de los contenidos del TLC entre Colombia y Corea del Sur, a través del ACD en temas de alta sensibilidad para la competitividad y el desarrollo económico del país. Se analizaron las variables “acceso de mercancías al mercado”, “procedimiento aduanero”, “defensa comercial” y “contratación pública”.

En cuanto al tema de acceso de mercancías al mercado (tabla 1), se observan campos semánticos donde se hace alusión a la disminución de barreras para los bienes. Uno de estos campos expresa el interés de autorizar el ingreso de equipos profesionales que permitan el desarrollo empresarial, en el cual Corea es un gran competidor

Cada Parte autorizará la admisión temporal libre de impuestos para las siguientes mercancías, independientemente de su origen: (a) equipo profesional, incluido equipo de prensa y televisión, programas y equipo de radiodifusión y cinematografía, necesarios para llevar a cabo la actividad empresarial; (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f, p. 1).

En términos de la función emotiva, el discurso refleja un alto nivel de emotividad, cuando expresa que ninguna parte incrementará tarifa arancelaria existente alguna o adoptará una nueva en un bien originario, por lo que se observa un fuerte interés en no permitir aranceles que afecten a los bienes y servicios provenientes de Corea del Sur. En la misma medida, hay emotividad cuando se afirma que cada parte deberá garantizar arancel temporal cero, sin importar el origen, a equipos profesionales necesarios para llevar a cabo actividades de negocio, lo que beneficia claramente al país más industrializado, o sea Corea del Sur, que produce mayor cantidad de estos equipos profesionales.

La función referencial se muestra en la alusión al GATT con respecto al tema de acceso a mercancías, lo cual trata de legitimar el discurso a través de tratados internacionales, buscando a la vez eliminar cualquier duda frente a la equidad del tratado.

Se presenta en esta parte del discurso una violación a la máxima de cantidad, al añadirse que se eliminarán los aranceles “sin importar su origen”, cuando ya se ha afirmado que “los siguientes bienes estarán libres de

**Tabla 1.** Aspectos del discurso en el acceso de mercancías al mercado

Variables	Aspectos del discurso		
	1. Gramática del texto (campos semánticos)	2. Pragmática del discurso	3. Nivel psicosocial
1. Acceso de mercancías al mercado	<p>1. “Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de la otra Parte”.</p> <p>2. “Cada Parte eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, de conformidad con su lista de Anexos”.</p> <p>3. “Cada Parte autorizará la admisión temporal libre de impuestos para las siguientes mercancías, independientemente de su origen: (a) equipo profesional, incluido equipo de prensa y televisión, programas y equipo de radiodifusión y cinematografía, necesarios para llevar a cabo la actividad empresarial”.</p>	<p><b>Función emotiva:</b> alto nivel de emotividad, cuando se expresa que ninguna parte incrementará tarifa arancelaria existente alguna o adoptará una nueva en un bien originario.</p> <p>Emotividad, cuando se afirma que cada parte deberá garantizar arancel temporal cero, sin importar el origen, a equipos profesionales necesarios para llevar a cabo actividades de negocio.</p> <p><b>Función referencial:</b> se hace referencia al artículo III del GATT.</p> <p><b>Máxima de cantidad:</b> violación a la máxima de cantidad, al añadirse “sin importar su origen”, cuando ya se ha afirmado que “los siguientes bienes estarán libres de aranceles”. Violación a dicha máxima cuando se afirma que “para mayor certeza el trato no debe ser menos favorable”, cuando previamente ya se ha hablado de trato nacional a los bienes de la otra parte.</p>	<p><b>Modelo mental:</b> referido a acuerdos comerciales internacionales, donde se da por entendido que son legítimos y justos. Protección a la industria nacional coreana en equipos profesionales. La protección que se le permite a Colombia está relacionada con medios de comunicación, en lo cual no se percibe ninguna ventaja competitiva. La integración comercial, sin importar las asimetrías, beneficia a ambas partes.</p>

Fuente: elaboración propia basada en el texto final del TLC entre Colombia y Corea del Sur.



**Tabla 2.** Aspectos del discurso en el proceso aduanero

Variables	Aspectos del discurso		
	1. Gramática del texto (campos semánticos)	2. Pragmática del discurso	3. Nivel psicosocial
2. Procedimiento aduanero	<p>1. "Las Partes velarán por que los requisitos de sus respectivas agencias relacionadas con la importación y exportación de bienes se coordinen para facilitar el comercio".</p> <p>2. "[...] independientemente de que estos requisitos sean administrados por una agencia o en nombre de esa agencia de la autoridad aduanera".</p> <p>3. "La asistencia podrá denegarse o estar sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones o requisitos".</p>	<p><b>Función emotiva:</b> alto nivel de emotividad, cuando se expresa que las partes deberán asegurar que los requerimientos de las agencias estén coordinados para facilitar el comercio. Emotividad, al señalarse que la asistencia técnica puede ser rechazada o sujeta a ciertos requerimientos, cuando una parte considere que esa asistencia perjudicará la soberanía u otros intereses esenciales.</p> <p><b>Función referencial:</b> se hace referencia al uso de estándares internacionales, incluyendo los de la organización mundial de aranceles.</p> <p><b>Máxima de modo:</b> ambigüedad, al señalarse que las partes se esforzarán por usar información y tecnología de la comunicación que faciliten los procesos. No se establecen los niveles o características de ese esfuerzo.</p>	<p><b>Modelo mental:</b> facilitación del comercio como única manera de lograr mayor desarrollo por encima de cualquier otro elemento. Esto relacionado con tratados internacionales que presuponen equidad del tratado. El desarrollo de información y comunicación se deja a la libre iniciativa de las partes, por lo que la más poderosa (Corea) puede usar este elemento como barrera no arancelaria.</p> <p><b>Prejuicio:</b> posibilidad de rechazar la asistencia técnica colombiana por no ser de calidad y perjudicar intereses esenciales de Corea.</p>

Fuente: elaboración propia basada en el texto final del TLC entre Colombia y Corea del Sur.

aranceles"; esto muestra la intención de que se dé mayor importancia a no imponer aranceles a equipos profesionales, lo que representa una ventaja competitiva para Corea. Del mismo modo, se da una violación a dicha máxima cuando se afirma que, para mayor certeza, el trato no debe ser menos favorable, cuando previamente ya se ha hablado del trato nacional a los bienes de la otra parte.

Todo lo anterior evidencia un modelo mental relacionado con una idea de acuerdos comerciales internacionales, según la cual se da por entendido su legitimidad y justicia, especialmente al hacerse referencia a los acuerdos del GATT, o se entiende que la integración comercial, sin importar las asimetrías, beneficiaría a ambas partes. Por ello, se privilegia la protección a la industria nacional coreana en equipos profesionales, y la protección permitida a Colombia está referida al sector de medios de comunicación, donde no existe ventaja competitiva.

En el tema de procedimiento aduanero, existe un campo semántico relacionado con la efectividad en el fomento del libre intercambio de mercancías (tabla 2). Del mismo modo, se establece que la asistencia técnica puede refutarse si no se cumplen ciertos requerimientos.

La pragmática del discurso muestra un alto nivel de emotividad cuando se expresa que las partes deberán asegurar que los requerimientos de las agencias estén coordinados para facilitar el comercio; así, se busca limitar el establecimiento de barreras no arancelarias por parte de Colombia, a través de requerimientos aduaneros. También hay emotividad cuando se señala que la asistencia técnica puede ser rechazada o sujeta a ciertos requerimientos, cuando una parte considere que esa asistencia perjudicará la soberanía u otros intereses esenciales; de tal modo, se busca proteger la soberanía y los intereses coreanos en sectores estratégicos de su economía.

En términos de la función referencial, el discurso destaca el uso de estándares internacionales, incluidos los de la organización mundial de aranceles, con lo que busca darse la impresión de un tratado con fundamentos estrictamente técnicos y sin intenciones de sacar provecho en detrimento de la otra parte. De igual forma, en la máxima de modo, se presenta una ambigüedad al señalarse que las partes se esforzarán por usar información y tecnología de la comunicación que faciliten los procesos, pero no se establecen niveles o características de ese esfuerzo; en ese sentido, se podría establecer, por parte

**Tabla 3.** Aspectos del discurso en la defensa comercial

Variables	Aspectos del discurso		
	1. Gramática del texto (campos semánticos)	2. Pragmática del discurso	3. Nivel psicosocial
3. Defensa comercial	<p>1. "Si, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero en virtud de este acuerdo, una mercancía originaria de la otra parte se importa al territorio de una parte en cantidades tan elevadas, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y bajo condiciones tales que las importaciones de este tipo de mercancía originaria de la otra parte constituyen una causa sustancial de daño grave o amenaza del mismo, a una industria nacional que produce una mercancía similar o directamente competidora, la parte podrá: (a) suspender la reducción futura de cualquier derecho de aduana del bien previsto en el presente acuerdo, o (b) aumentar la tasa arancelaria de la mercancía".</p> <p>2. "Una parte aplicará una medida de salvaguardia después de una investigación de las autoridades competentes de la parte".</p> <p>3. "Una parte podrá aplicar una medida de salvaguardia con carácter provisional en virtud de una determinación preliminar por parte de sus autoridades competentes, cuando haya pruebas claras de que las importaciones de una mercancía originaria de la otra parte han aumentado como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero bajo el presente acuerdo".</p>	<p><b>Función emotiva:</b> nivel de emotividad, cuando se señala que una parte aplicará una medida de salvaguardia solamente con base en una investigación de las autoridades competentes de la parte. Nivel de emotividad, cuando se señala que, en situaciones críticas en que el retardo cause daños difíciles de reparar, una parte podría aplicar una medida de salvaguardia provisional, basada en una determinación preliminar de una autoridad competente.</p> <p><b>Función referencial:</b> se hace referencia a los artículos 3 y 4.2 de los acuerdos de salvaguardia.</p> <p><b>Máxima de cantidad:</b> violación a la máxima de cantidad, cuando se señala que, respecto a los retrasos que causen daños difíciles de reparar, una parte aplicará una medida de salvaguardia; aquí se agrega "en situaciones críticas".</p> <p><b>Máxima de modo:</b> ambigüedad, al señalarse que si se causa daño serio o amenaza a la industria doméstica como resultado de la eliminación o reducción de un arancel, la parte podrá suspender la reducción de ese arancel. No se especifica qué se entiende por daño serio o amenaza. No se especifica quién es la autoridad competente para determinar cuándo establecer una medida de salvaguardia.</p>	<p><b>Modelo mental:</b> el seguimiento al acuerdo lo deben hacer las autoridades competentes, con lo cual, al señalarse estas reiterativamente en el discurso, se muestra una intención de indicar que el Estado colombiano no es esa autoridad.</p> <p><b>Prejuicio:</b> se observa un prejuicio cuando se hace referencia a los acuerdos de salvaguardia. De acuerdo con esto, un país como Colombia podría no cumplir esos acuerdos intencionalmente.</p> <p><b>Estereotipos:</b> se estereotipa, al señalarse que la medida de salvaguardia debe basarse en una investigación de una autoridad competente. De acuerdo con esto, se entiende que Colombia podría buscar establecer esas medidas de manera unilateral para su beneficio.</p>

Fuente: elaboración propia basada en el texto final del TLC entre Colombia y Corea del Sur.

del país más fuerte económicamente, barreras no arancelarias a través de tecnología no accesible a los exportadores colombianos:

[...] La asistencia podrá denegarse o estar sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones o requisitos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f, p. 1).

En consecuencia, hay un modelo mental relacionado con la facilitación del comercio como única manera de lograr mayor desarrollo por encima de cualquier otro elemento, y con tratados internacionales que presuponen equidad. Asimismo, se presenta un prejuicio, ya que se deja abierta la posibilidad de rechazar la asistencia técnica colombiana, a causa, posiblemente, de no ser de calidad, algo que perjudicaría intereses esenciales coreanos.

En el tema de defensa comercial, se observan rasgos semánticos en los que se expresa la posibilidad de protección comercial solo en caso de grave daño para la economía, con la previa investigación de una autoridad competente (tabla 3). De la misma manera, se muestra emotividad cuando se señala que una parte aplicará una medida de salvaguardia solamente con base en una investigación de las autoridades competentes de la parte, y cuando se señala que, en situaciones críticas en que el retardo cause daños difíciles de reparar, una parte podría aplicar una medida de salvaguardia provisional basada en la determinación preliminar de una autoridad competente; esta determinación de la autoridad competente no es clara y se puede constituir en una forma de proteger la economía de Corea, al ser dicha autoridad establecida unilateralmente.

**Tabla 4.** Aspectos del discurso en la contratación pública

Variables	Aspectos del discurso		
	1. Gramática del texto (campos semánticos)	2. Pragmática del discurso	3. Nivel psicosocial
4. Contratación pública	1. "Al estimar el valor de una contratación pública con el fin de determinar si se trata de una contratación pública cubierta, una entidad contratante deberá: (a) no dividir una contratación pública en contrataciones públicas separadas, ni seleccionar o usar un método en particular para estimar el valor de una contratación pública".	<p><b>Función emotiva:</b> emotividad, cuando se señala que ninguna medida, en términos de contratación pública, se constituirá en una forma de discriminación injustificada o arbitraria. Emotividad, al afirmarse que ninguna parte ofrecerá trato menos favorable que el acordado a los productos domésticos.</p> <p><b>Máxima de cantidad:</b> violación a la máxima, cuando se expresa que ninguna entidad <i>dividirá o separará</i> licitaciones, o usará un método de valoración particular para estimar el valor de una licitación.</p>	<p><b>Modelo mental:</b> igualdad de oportunidades de mercado, sin tener en cuenta las especificidades en el nivel de desarrollo de los países.</p> <p><b>Prejuicio:</b> posibilidad, por parte de Colombia, de manipular el acuerdo, dividiendo las licitaciones para privilegiar el acceso al mercado nacional.</p>

Fuente: elaboración propia basada en el texto final del TLC entre Colombia y Corea del Sur.

La función referencial busca legitimar el discurso a través de la alusión a los artículos 3 y 4.2 de los acuerdos de salvaguardia, con lo que se intenta mostrar coherencia y justicia en el acuerdo respecto a esos temas. Además, hay una violación a la máxima de cantidad, cuando se señala que, en los retrasos que causen daños difíciles de reparar, una parte podrá aplicar una medida de salvaguardia; aquí se agrega "en situaciones críticas", y no se establece la forma de determinar que dicha situación sea crítica o cause daños graves.

Se presenta una violación a la máxima de modo, pues hay una ambigüedad al señalarse que, si se causa daño serio o amenaza a la industria doméstica como resultado de la eliminación o reducción de un arancel, la parte podrá suspender la reducción de ese arancel. De ese modo, no se especifica qué se entiende por daño serio o amenaza, ni quién es la autoridad competente para determinar cuándo establecer una medida de salvaguardia:

Si, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero en virtud de este acuerdo, una mercancía originaria de la otra parte se importa al territorio de una parte en cantidades tan elevadas, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y bajo condiciones tales que las importaciones de este tipo de mercancía originaria de la otra parte constituyen una causa sustancial de daño grave o amenaza del mismo, a una industria nacional

que produce una mercancía similar o directamente competidora, la parte podrá: (a) suspender la reducción futura de cualquier derecho de aduana del bien previsto en el presente acuerdo, o (b) aumentar la tasa arancelaria de la mercancía. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f, p. 1).

Todo esto refleja un modelo mental según el cual el seguimiento al acuerdo lo deben hacer las autoridades competentes; y al mencionarse estas reiterativamente en el discurso, se muestra la intención de señalar que el Estado colombiano no es esa autoridad. Así, se da un prejuicio cuando se hace referencia a los acuerdos de salvaguardia y a la autoridad competente que debe determinar la pertinencia de la medida; de acuerdo con ello, un país como Colombia podría no cumplir esos acuerdos intencionalmente.

Por tanto, se estereotipa la posibilidad de que Colombia utilice las medidas de salvaguardia de manera unilateral para su propio beneficio en detrimento de la otra parte, al señalarse que esa medida debe adoptarse después de la investigación de una autoridad competente.

En el tema de contratación pública, la gramática del texto muestra campos semánticos en que se busca permitir el acceso, sin ningún tipo de restricción, a los contratos estatales (tabla 4). De la misma forma, hay una función emotiva cuando se señala que ninguna medida,

en términos de contratación pública, se constituirá en una forma de discriminación injustificada o arbitraria; esto implica un interés en tener igualdad en el acceso a las contrataciones públicas.

Además, la función emotiva se evidencia al afirmarse que ninguna parte ofrecerá trato menos favorable que el acordado con los productos domésticos, lo que implica una asimetría en la competencia por acceso a licitaciones, ya que existe una alta diferencia en términos de competitividad entre las empresas coreanas y las colombianas.

En ese contexto, se observa un modelo mental relacionado con la igualdad de oportunidades de mercado, sin considerarse las especificidades en el nivel de desarrollo de los países, teniendo en cuenta que la competitividad se logra en la medida que se integre al país menos desarrollado y este se vea obligado a innovar para competir. Por tanto, se presenta un prejuicio relacionado con la posibilidad de que el país menos desarrollado (Colombia) desconozca las reglas de juego del tratado a través de la manipulación del acuerdo, dividiendo las licitaciones para privilegiar el acceso al mercado nacional de las empresas locales:

Al estimar el valor de una contratación pública con el fin de determinar si se trata de una contratación pública cubierta, una entidad contratante deberá: (a) no dividir una contratación pública en contrataciones públicas separadas, ni seleccionar o usar un método en particular para estimar el valor de una contratación pública. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f, p. 1).

## Conclusiones

Los retos de la inserción en el mercado internacional y la problemática asociada a la gestión organizacional de las empresas exportadoras, hacen necesario el desarrollo de instituciones que permitan una interacción eficaz en relación con los retos globales. En esa medida, la gestión pública interna debe orientar su acción hacia los individuos y las organizaciones que articularán, consciente o inconscientemente, el proceso integrador.

El proceso liberalizador que vive Colombia y que se refleja en la proliferación de los TLC, como el firmado con Corea del Sur, se basa en la teoría clásica del intercambio comercial, según la cual los Estados deben integrarse en busca de nuevos mercados, especializándose en aquellos bienes en que se tiene ventaja absoluta o comparativa.

Sin embargo, las economías de escala, que buscan reducir costos unitarios a través del establecimiento de estruc-

turas productivas, son necesarias para el desarrollo competitivo y el éxito en el intercambio internacional.

A pesar de los planteamientos de la teoría clásica, según la cual el mercado es el mejor proveedor de recursos y el Estado debe limitar al máximo su intervención, las crisis históricas han demostrado que el Estado puede generar condiciones favorables, como pleno empleo, estabilidad de precios a través de la producción de un bien escaso, o ingresos medios a través de la compra de sobreproducción de bienes y servicios, como un estímulo a la producción. En ese sentido, las políticas públicas del Estado son un elemento fundamental en el acompañamiento de la gestión organizacional de las empresas exportadoras, en el marco del TLC con Corea del Sur.

El ACD de los TLC arrojó el nivel psicosocial que se detalla a continuación, con el cual se identifican ciertos tipos de ideologías, a saber:

- En el tema de acceso a mercancías, el TLC con Corea del Sur establece un modelo mental donde se entiende que la integración comercial, sin importar las asimetrías, beneficiaría a ambas partes. Así, se privilegia la protección a la industria nacional coreana en equipos profesionales, y la protección permitida a Colombia está relacionada con el sector de medios de comunicación, en lo cual no existe ventaja competitiva.
- En el capítulo 3 del proceso aduanero del TLC con Corea del Sur, se refleja un modelo mental asociado con la facilitación del comercio como única manera de lograr mayor desarrollo por encima de cualquier otro elemento, a través de tratados internacionales que presuponen equidad en los acuerdos; sin embargo, en este capítulo se agrega un prejuicio sobre la asistencia técnica colombiana, a causa de la posibilidad de no ser de calidad y perjudicar intereses esenciales coreanos.
- En el tema de defensa comercial, el modelo mental del TLC con Corea del Sur se refiere al seguimiento del acuerdo por parte de autoridades competentes, con lo cual, al mencionarse estas reiterativamente en el discurso, se muestra la intención de señalar que el Estado colombiano no es esa autoridad.
- Frente a contratación pública, el tratado con Corea del Sur presenta un prejuicio relacionado con la posibilidad de que el país menos desarrollado (Colombia) desconozca las reglas de juego del

tratado a través de la manipulación del acuerdo, dividiendo las licitaciones para privilegiar el acceso al mercado nacional de las empresas locales.

En cuanto a las relaciones de poder discursivo, se puede señalar lo siguiente:

- Desde las instituciones, la gestión pública puede generar cambios a partir del ejercicio del poder impuesto a los individuos que se articularán, consciente o inconscientemente, al proceso integrador de dichos cambios institucionales.
- Frente al intercambio internacional, hay que considerar la influencia de ciertos países a la hora de abrir nuevos mercados, desde distintos enfoques teóricos, como plataforma para el ejercicio del poder en los procesos de negociación.
- En la regulación de los negocios, es preciso tener en cuenta el posicionamiento del Estado frente a la regulación del mercado, pues en dicho contexto existe una tensión entre el papel de aquel en la provisión de bienes y servicios a la sociedad, y el mercado como asignador eficiente de bienes y servicios.
- Por último, en lo relacionado con el poder discursivo, todo acuerdo diseñado tanto desde las convenciones sociales como desde la normatividad, se legitima o rechaza considerando las interacciones mediadas por los grupos sociales.

## Financiación

No hubo financiación para la realización de la investigación.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a la profesora Marleny Cardona Acevedo, quien contribuyó a la realización del proyecto que arroja como resultado el presente artículo.

## Conflictos de interés

No existen conflictos de interés.

## Referencias

Atehortúa Cruz, A. L. (2008). Colombia en la guerra de Corea. *Folios*, 27, 63-76.

Blum-Kulka S., y Kasper, G. (1993). *Interlanguage Pragmatics*. New York: Oxford University Press.

Braudel, F. (1993). *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*. Madrid: Editorial Tecnos.

Cardona Acevedo, M., Cano Gamboa, C. A., Ramírez, C. J., Gutiérrez, J. (2006). *Mundos de producción de las PYMES en Colombia: Una aproximación desde las tecnologías, la organización y las políticas industriales*. (Documento 31). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.

Giraldo Isaza, F. (2006). Antecedentes y posibles ventajas y desventajas del Tratado de Libre Comercio–TLC para un país como Colombia. *Apuntes del Cenes*, 25(42), 85-110.

Hill, C. (2007). *Negocios Internacionales. Competencia en el mercado global*. Mason: South Western Cengage Learning.

Hobsbawm, E. (2002). *Entrevista sobre el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.

Jong Youn, C. (2011). Por una nueva relación cooperativa entre Corea y Colombia. *Crónica Universitaria, Revista de la Universidad Sergio Arboleda*, 41, 5-8.

Miller Moya, L. M. (2008). Una aproximación sociológica a la noción de convención social. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(4), 649-673.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2013). Rondas de negociación. Recuperado de <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=738>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f). Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea. Recuperado de <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=733>

Miranda Londoño, A., y Márquez Escobar, C. (2005). *Intervención pública, regulación administrativa y económica: elementos para la definición de los objetivos de la regulación*. Quindío: Corporación José Ignacio de Márquez.

Moret, M. (1960). *Intercambio Internacional*. Madrid: Editorial Tecnos.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic*. Cambridge: Cambridge University Press.

Porter, M. E. (1998). *Competitive Strategy*. New York: The Free Press.

Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation*. Oxford: Batoche Books.

Samuelson, P. A. (1958). *Linear Programming and Economic analysis*. New York: Mc Graw-Gill.

Smith, A. (1776). *Investigación de la Naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*. Valladolid: II Lerner, Max.

Searle, J. R. (1969). *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, J. (2005). *Comercio justo para todos*. Oxford: Oxford University Press.

Van Dijk, T. A. (1997) *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós.

Van Dijk, T. A. (2006). *De la gramática del texto al análisis crítico del discurso*. Barcelona: Paidós.

Vernon, R. (1966). *International Investment and International trade in the product life cycle*. Nueva Jersey: Prentice Hall.



# Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica

Carlos Hugo Angarita Calle

## Autor

Carlos Hugo Angarita Calle

Economista, Docente, Investigador Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, Colombia.

Contacto: carlos.angarita@fuac.edu.co

## Palabras clave

Integración, energía, fuentes renovables, políticas económicas.

## Keywords

Integration, energy, renewable sources, economic policies..

JEL: Q01; Q28; Q4; Q58; Q48; Q5

Fecha de recepción: 09-09-15

Fecha de aprobación: 10-02-16

## Cómo citar este artículo

Angarita Calle, C. (2016). Una nueva perspectiva de la integración energética en Sudamérica. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 23-32. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/80>

## Resumen

La presente investigación pretende demostrar que solo a través de una nueva política energética basada en la generación, transformación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica obtenida a través de fuentes o recursos renovables en la región, acompañada de procesos de planificación, reorganización productiva y regulación de marcos legales adecuados que permitan la libre inversión y la gobernabilidad democrática, la integración energética andina y sudamericana será alcanzable y deseable.

La nueva visión de política energética en la región andina tendría que estimarse con base en los principios de eficiencia, universalidad, complementariedad y competitividad, que se logran a través de la obtención de una política energética más amplia acompañada de la modernización del mercado energético, donde se involucre la viabilidad económica así como el aprovechamiento macroeconómico, industrial, social, ambiental y político. En definitiva, es la búsqueda de una nueva arquitectura energética en la región andina, que permita la convergencia de una matriz común, como primer paso hacia una real integración energética para América del Sur.

## A new perspective of the energy integration in South America

## Abstract

This research seeks to establish the way the Andean and South American energy integration will be achievable and desirable. The way to do so, is only through the new energy policy, which is based on the generation, transformation, distribution and commercialization of the electric power obtained from sources or renewable resources in the region. The process is based on planning, productive reorganization and under a suitable regulatory framework that allows the free investment and the democratic governance.

The new vision of energy policy in the Andean region would need to be estimated based on the principles of efficiency, complementarity, competitiveness; these are achieved through wider energy policy and energy market modernization in which economic viability as well as, advantaged sectors such as, macroeconomic, industrial, social, environmental and politic are involved. Ultimately, it is a search for a new energy architecture in the Andean region that allows a common matrix convergence, as a first step for the real energy integration in South America.

## Uma nova concepção da integração energética na América do Sul

A presente pesquisa pretende demonstrar que a integração energética andina e sul-americana será alcançável e desejável apenas com uma nova política energética, baseada na geração, transformação, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, obtida através de fontes ou recursos renováveis na região, acompanhada de processos de planejamento, reorganização produtiva e regulação de marcos legais adequados que permitam o livre investimento e a governabilidade democrática. A nova visão de política energética na região andina teria que ser estimada com base nos princípios da eficiência, da universalidade, da complementariedade e da competitividade, que são alcançados por meio da obtenção de uma política energética mais ampla, que seja acompanhada da modernização do mercado energético, isto é, onde estejam envolvidas a viabilidade econômica, assim como o aproveitamento macroeconômico, industrial, social, ambiental, e político. Em definitivo, o que permite a convergência de uma matriz comum andina é a busca de uma nova arquitetura energética na região. Esse deve ser o primeiro passo para uma real integração energética para a América do Sul.

## Une nouvelle perspective de l'intégration énergétique dans l'Amérique du Sud

### Résumé

Cette recherche essaie de démontrer que seulement à travers d'une nouvelle politique énergétique basée sur la génération, transformation, transmission, distribution et commercialisation d'énergie électrique obtenue à travers des ressources renouvelables dans la région, accompagnée de processus de planification, de réorganisation productive et la régulation de cadres légaux adéquats qui permettent l'investissement libre et la gouvernabilité démocratique; l'intégration énergétique andine et sud américaine sera opérationnelle et désirable.

La nouvelle vision de politique énergétique dans la région andine devra s'évaluer à partir des bases des principes d'efficacité, d'universalité, de complémentarité et de compétitivité qu'elles développent à travers de la plus ample obtention d'une politique énergétique accompagnée de la modernisation du marché énergétique, où la viabilité économique est impliquée, ainsi que le profit macroéconomique, industriel, social, environnemental et politique. En définitive, c'est la recherche d'une nouvelle architecture énergétique dans la région andine, qui permet la convergence d'une matrice commune, comme premier pas vers une intégration réelle énergétique pour l'Amérique du Sud.

### Palavras-chave

Integração, energia, fontes renováveis, políticas econômicas.

### Mots-clés

Intégration, énergie, ressources renouvelables, politiques économiques.

## Introducción

El problema de la desintegración de nuestra América, su atomización en multiplicidad de naciones, pueblos, países, Estados e incluso culturas, a partir de la descomposición de las civilizaciones que originariamente se encontraban en la América precolombina, en especial

en el subcontinente sudamericano, es acuciante por el cúmulo de inconvenientes que se han sufrido y que se mantienen cinco siglos después de la conquista española y el sometimiento amerindio.

El concepto contrario, la integración, es un proceso complejo, sembrado de esperanzas pero a la vez plagado

de dificultades y de intereses muchas veces mezquinos de algunos sectores políticos, sociales y económicos que se resisten a ver el futuro de nuestros pueblos en paz, armonía, solidaridad y bienestar común.

Ese complejo proceso adolece de la falta de claridad acerca de lo que significa la integración real y de cuáles son las condiciones y necesidades para lograr el propósito final: una sociedad mancomunada de pueblos sudamericanos andinos, donde quepan las diferentes clases y demás grupos sociales que participan en la construcción del presente y futuro de las naciones.

El concepto de integración se asimila a lo que en filosofía se entiende por Concepto, en Hegel y Marx

Hegel en su "Ciencia de la Lógica", afirma: "El concepto es lo que es libre; es el poder sustancial, subsistente por sí y es totalidad; puesto que cada uno de los momentos es todo el concepto y está puesto con él en unidad inseparable. El concepto es pues, lo que en su identidad consigo, es, en sí y por sí, determinado" (Hegel, 1817) (citado por Angarita, 2011, p. 9).

También es similar del concepto sistema, en cuanto a que es la unión de las partes de un todo, que por separado no son eficaces, o al menos muy poco, en relación con lo que podrían ser en cuanto componentes, elementos, momentos o constituyentes de algo superior, que es la suma o agregado dinámico, no estático ni aritmético, resultando un efecto superior, en escala geométrica, al ser medido o cuantificado en el resultado.

La integración como concepto complejo y comprensivo de lo económico no puede entenderse sin un contexto más general. Es así, que lo económico debe subsumir los procesos de producción, *stricto sensu*, de distribución, intercambio mercantil o circulación, lo que ha devenido el concepto más trajinado de la ciencia económica en sus distintas versiones y tendencias como *mercado* o *mercados*, sustituyendo en el imaginario social, no solo popular sino incluso entre los profesionales y especialistas, el concepto mismo de economía; es decir, el reemplazo, desplazamiento y finalmente el desechar de la categoría social de Economía; y finalmente el consumo, tanto productivo, esto es, de bienes de producción, como el improductivo, o de bienes de consumo. Productivo o improductivo, dependiendo de que se trate de producción o no de valor agregado o nuevo para la sociedad, *grosso modo*.

Por tanto, lo económico incluye entre otros momentos o elementos, la exploración, extracción, explotación, producción, intercambio, circulación, comercialización,

distribución, arbitraje, especulación, consumo, exportación, importación, etc., de mercancías, *id est*, bienes y servicios de una nación, grupo de naciones, región, continente o el mundo.

*Lato sensu*, la producción es un proceso que se debe entender como mucho mayor que la producción en sentido estricto, como se dijo arriba, incluye todos los momentos de la reproducción social, y por tanto subsume no solo lo económico sino también lo social, político, cultural, infraestructural, ideológico, educativo, e incluso lo tradicional, ético, religioso o militar.

Es allí donde podemos entonces comprender el concepto de la integración: cuando la unión de distintas partes del todo constituyen la totalidad, en tanto no solo lo económico sino también considerando las demás esferas de la vida de las naciones y los pueblos.

Un fundamento de la vida económica lo constituye, claro está, el aparato y sistema productivo. La productividad, en cualquiera de sus formas de expresión o medición (laboral o del trabajo, del capital, marginal, multifactorial o de todos los factores, etc.), no es más que la relación en valores o términos relativos y proporcionales entre la producción obtenida o realizada sobre los insumos consumidos, en una unidad de tiempo dada en horas o jornadas, en función de un período base. Es decir, que la producción de un período dado en función del período anterior o base de referencia, en valores relativos o porcentuales, es lo que debe entenderse como tasa de productividad.

El incremento de la producción y el aumento de la productividad se da con base en una serie amplia de supuestos micro y macroeconómicos. La macroeconomía estudia temas como los indicadores agregados de la economía -doméstica, regional o internacional-, que permiten hacerle el seguimiento, expresados matemáticamente, a las distintas variables de comportamiento de las actividades productivas.

El tema de la integración económica debe, entonces, auscultar una serie de problemáticas complejas, como las formas de mejorar la interrelación productiva, y por tanto, en este ámbito cabe necesariamente la integración energética. La energía es crucial para comprender el proceso productivo. La energía es imprescindible, *conditio sine qua non*, para que se dé la producción; pero no solo esta sino también el consumo, la extracción, transformación, distribución, el intercambio o comercialización (en los mercados específicos), comercio exterior (importaciones y exportaciones), y demás actividades económicas.

En la medida en que los agentes económicos lleven a mayores niveles su integración con los pares correspondientes, a nivel local, regional, nacional, binacional o multinacional, mejores serán entonces los resultados económicos.

## **Propósitos u objetivos generales deseables en un proceso de integración energética**

Son muchos y variados los propósitos u objetivos esperados resultantes de un proceso de integración, *grosso modo* o en relación con lo energético propiamente. Entre ellos, significaremos los siguientes que suponemos determinantes en nuestro estudio:

*Optimizar la producción*, elevando la tasa de productividad y por ende reduciendo tiempos de producción, aumentando el volumen y *quantum* de productos producidos por unidad de tiempo, y reduciendo los costos y los insumos consumidos o utilizados en el proceso.

*Generar mayor competencia*, de tal modo que el aumento o el mejoramiento de la tasa de productividad de quienes sean más eficientes en la industria dada, conducirá a que la competencia premie a quienes sean más fuertes y eficaces. La competitividad de una industria o agente económico depende, en últimas, de la productividad, además de otros elementos como la calidad, el servicio, diseño, innovación y desarrollo, creatividad, publicidad, mercadeo, etc.

No obstante, la competitividad tiene como núcleo fundamental la productividad y sus avances, y esta a su vez se basa en el mejoramiento y perfeccionamiento de la formación, educación, especialización de la fuerza de trabajo, además de incentivar su experiencia creadora y creativa, sus actitudes y aptitudes laborales y profesionales, sus afinidades con el proceso y sus inclinaciones personales, gustos y tendencias, redundando todo ello en el aumento de la eficacia y la eficiencia productivas.

Además de lo anterior, la competitividad basada en la productividad se fundamenta en los sistemas de trabajo, las formas cada vez mejores de organización empresarial, la capacidad instalada de capital y su potencia productiva, así como en la incorporación al proceso de producción de las tecnologías de punta y de todos los avances en ciencia y tecnología aplicadas a los procesos productivos.

El optimizar los procesos y generar mayores niveles de competitividad, así como procurar mayores y más

especializados competidores, conlleva el producir con menores costos, a menores precios de venta final para el consumidor, mejores calidades en el servicio y mayor nivel de satisfacción y bienestar social.

El aumento de la productividad, la competitividad y la competencia aseguran, a su vez, el mejoramiento de la oferta del producto así como de la prestación del servicio. De tal modo que la oferta se expresará en mayor cantidad, calidad y satisfacción general, lo que redundará en crecimiento económico y mejoramiento social.

Al buscar dinamizar la demanda se propende por la obtención de beneficios adicionales para los oferentes, toda vez que la demanda crea mayor gasto, el que genera nuevos y permanentes flujos de inversión para la mayor producción y oferta. Mientras mayor oferta se genere, en concordancia con la demanda agregada incrementada, se tendrán mayores índices de crecimiento, mayores tasas de ocupación, por ende menores tasas de desempleo y, finalmente, mayores niveles de ahorro productivo y su derivación final a la reinversión.

Si se promueve la comercialización de la energía, tanto para espacios públicos, como calles, plazas, avenidas, parques, estadios, etc., como también para el consumidor doméstico, empresarial, institucional, público y privado, la realización de los valores del servicio producido y su conducción a la esfera del consumo intermedio o final, en forma de insumo productivo o de servicio básico domiciliario, respectivamente y en su orden, se hará de mejor manera y con mayor eficiencia y eficacia.

La comercialización debe ser eficiente en cuanto se reduzcan los costos y se aumenten los beneficios obtenidos por los consumidores, objetivo concreto y último del comercializador, como del generador y transmisor, así como del distribuidor, quienes verán traducido su esfuerzo productivo no solo en el lucro esperado, según las expectativas concretas de rentabilidad de referencia del mercado financiero para activos líquidos, sino también en las posibilidades de ampliación del negocio correspondiente a cada uno y al aumento de la capacidad instalada tanto de generación, transmisión y distribución de energía.

La eficacia se medirá de acuerdo con el logro del objetivo, en cuanto a cantidad y calidad del servicio prestado en relación con la cantidad y calidad exigidas o requeridas por las otras partes del todo.

Así, tanto la generación como la transmisión de energía, elementos complejos en sí mismos y más aún en su conjunto, están en dependencia directa de la distribu-

ción como de la comercialización y el consumo, así como estos últimos, a su vez, lo estarán de los dos indicados. Es la ley de la dialéctica, en cuanto todos los momentos o elementos que constituyen la unidad o el todo, están puestos con ella o él, en unidad inseparable, determinándose y siendo determinados.

Incentivar la inversión y generar nuevas oportunidades de negocios es un propósito inseparable de un proceso de integración como el energético. Los agentes económicos involucrados se suman al esfuerzo pensando en aspectos fundamentales del negocio como capacidad instalada, técnica-tecnológica, económica, financiera, jurídica, presupuestal, de personal, logística, entre otras; de tal modo, que los niveles de inversión son tan altos para realizar proyectos multinacionales (binacionales incluidos) que las expectativas de ingresos, facturación, utilidades y dividendos deben ser consistentes y coherentes con la industria del sector.

Es decir, que los costos de la inversión deben poderse recuperar en tiempos asequibles y ponderados, afines con las condiciones promedio internacionales, que permitan además la obtención de niveles de ganancias promedio pero por encima de las tasas de rentabilidad de referencia para captaciones de recursos líquidos por parte del sistema financiero de la subregión. Por tanto, el resultado operacional y financiero no puede estar por debajo de las exigencias de rentabilidad de una operación exenta de riesgo.

Para ello, se requiere que los sistemas impositivos, de carácter tributario de los países miembros, logren consensos en cuanto a las tarifas de las contribuciones fiscales, al tratamiento conjunto al capital nacional como extranjero, distinguiendo o no el trato preferencial al procedente de los países del acuerdo del que proviene de otros países, por ejemplo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el área latinoamericana o en general de América o de otros continentes.

El sistema tributario deberá concertar y concentrar esfuerzos en el tratamiento preferencial a este tipo de inversiones si beneficia a las comunidades y al medio ambiente, con principios del tipo progresividad de los impuestos; esto es, impuestos que graven a la propiedad y a las rentas en una escala progresiva, y equidad, en cuanto deben ser impuestos que conlleven al aumento de los niveles de inclusión social y ambiental.

Si bien la tributación basada en la progresividad podría aparecer como negativa para los proyectos de inversión de los empresarios privados en los propósitos de inte-

gración energética aquí propuestos, debe entenderse que la progresividad no es lesiva a esos mismos intereses en cuanto a que en la medida en que mejore la equidad, los resultados operacionales de los inversores mejorarán, toda vez que la capacidad de pago de los consumidores se incrementará, tanto en las industrias como en las residencias.

Es la optimización de recursos energéticos el resultado esperado en este tipo de procesos. De tal modo que los recursos, renovables o no, se exploten y aprovechen racional, económica y efectivamente, buscando la racionalidad ambiental y el beneficio social, gracias a la tecnificación verde y la incorporación de tecnologías amigables con los ecosistemas; para esto, las políticas estatales deben mancomunarse con las comunidades que son quienes más directamente conocen el medio y sufren sus deterioros o afectaciones.

Finalmente, es esencial buscar consolidar la seguridad y confiabilidad en el suministro de energía y en el mejoramiento del acceso al consumo, tanto doméstico o residencial como industrial o empresarial, así como a la energía eléctrica de calles, carreteras, parques, plazas y demás sitios públicos. Hay multiplicidad de retos de este tipo que deben afrontarse y elevarse a rango de necesidad vital de las comunidades y sus agentes económicos y sociales, tanto en lo público como en lo privado.

### **Principios del intercambio energético según la ortodoxia económica**

Entre los principios fundamentales para garantizar el intercambio energético, están los siguientes: libre tránsito, la no discriminación, estabilidad contractual y seguridad jurídica, libertad de acceso, de manera regulada, a la capacidad remanente, regularidad y continuidad en el suministro. Además, deben tenerse en consideración permanentemente los llamados principios tarifarios, en particular los relacionados con el cálculo de las tarifas diferenciales para hogares e industrias, así como para bienes públicos o de naturaleza social o comunitaria, que ameritan un tratamiento especial y al que deberían aplicarse exenciones y liberalizaciones mayormente reguladas.

Los aspectos arancelarios y las autorizaciones de exportación e importación de suministros de energía, así como mecanismos para garantizar y posibilitar operaciones de sustitución o triangulación que regulen una competencia y complementariedad entre los agentes de la cadena de producción de valor, son objeto de análisis indispensable para el diseño y la ejecución de políticas públicas no solo

al interior de las naciones propiamente, sino en especial en cuanto se den los procesos de integración en el área de energía eléctrica.

La aplicación de principios tan loables como deseables está en dependencia directa de las acciones de política pública de los gobiernos nacionales y regionales, de los ministerios encargados del sector energético y de las políticas medioambientales, así como de la incorporación de las empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras de energía.

Pero lo anterior no puede darse de forma óptima sin vincular a todo el proceso, *ex ante*, a las comunidades que habitan los parajes y áreas que van a ser afectadas con la construcción de las fuentes generadoras y el transporte de energía.

En los casos de las hidroeléctricas, el impacto medioambiental es muy fuerte y debe considerarse como un costo que hay que pagar y amortizar en el tiempo, con medidas de prevención y protección de las fuentes hídricas, de los campos, los bosques o selvas, las llanuras, los humedales, los páramos, etc., allí donde estén o sean afectados. Para ello, la participación ciudadana en el diseño, la proyección, discusión y aprobación de planes de desarrollo local, regional e internacional, son fundamentales y condición *sine qua non* para su ejecución y permanente mejoramiento, en búsqueda no solo de la eficiencia económica y el lucro económico de las empresas privadas, sino en especial del bienestar de las comunidades y su desarrollo sostenible y amigable con el medio ambiente.

### Algunas especificidades de países miembros de la Comunidad Andina (CAN)

Las tarifas residenciales de electricidad mes promedio más altas de América Latina están, en orden descendente, en Perú (USD 29.57), México (USD 28.24) y Colombia (USD 25.97). A su vez, se informa que los costos más bajos de electricidad domiciliaria están en Venezuela (USD 5.23), Argentina (USD 11.9) y Chile (USD 22.98) (La República, 13 de septiembre, p. 6).

En la misma publicación, afirma el exministro de Minas y Energía de Colombia, Luis Ernesto Mejía, que “Las decisiones que ha tomado Colombia para proveer con energía a sus habitantes han sido costosas (sic) y se traducen en las facturas. Por esto, se percibe como caro este servicio”.

Para el caso de Venezuela, el director del Observatorio de Energía de la Universidad Nacional de Colombia afirma que “Los mecanismos de subsidio de Venezuela no

son sostenibles. El día que el petróleo baje de precios no sé qué pasará con los precios de electricidad en las residencias de ese país”.

En relación con el costo de energía para la industria, Colombia aparece en el sexto lugar en orden descendente con USD 0.135 por kilovatio (kWh), después de México (USD 0.21), El Salvador (USD 0.18), Guatemala (USD 0.176), Panamá (USD 0.15) y Uruguay (USD 0.142). Por el lado de Ecuador, el costo es de USD 0.076, para Venezuela de USD 0.005, Argentina USD 0.02, Paraguay USD 0.041 y Perú USD 0.074.

Para el caso colombiano, Engesa es generadora y comercializadora en el mercado no regulado (16 %); EPM (EICE) es comercializadora de energía; Isagen (mixta) generadora y comercializadora (posee cinco centrales hidroeléctricas que generan 1800 MW, e Hidrosogamoso que generará 1832 MW) con el 16.45 % del sistema interconectado nacional.

Informa el mismo diario, en el editorial del 14 de agosto, que

Colombia tiene un porcentaje superior de energía producida a través de fuentes hídricas. Según el Ministerio de Minas, 64 % de la electricidad es producto de recursos hidráulicos, 30 % de térmicos, y otros sectores como el eólico hasta ahora están siendo explorados. (La República, 2014).

Durante el período 2012, las exportaciones de energía hacia Ecuador totalizaron los 236 GWh, valor inferior al registrado en el 2011 (1294.6 GWh) (tabla 1).

**Tabla 1.** Transacciones internacionales de electricidad con Ecuador 2010-2012

Año	Energía (GWh)		Valor (Miles USD)	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación
2010	797.7	9.7	73 825.1	565.3
2011	1294.6	8.2	92 995.8	231.3
2012	236.0	6.5	24 150.9	243.2
Total desde 2003	10 983.6	240.4	895 153.5	9436.2

**Fuente:** XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. ESP. En Informe al Congreso de la República (2012).

De acuerdo con el Informe al Congreso de la República del Ministerio de Minas y Energía



En relación con el esquema regulatorio vigente para exportaciones a Ecuador (Transacciones Internacionales de Electricidad -TIE-), Colombia exportó a Ecuador, entre el 2003 y el 2012, un total de 10.983.6 GWh por valor de US\$ 895.2 millones. Así mismo, se ha (sic) importado desde Ecuador 240.4 GWh por un valor de US\$ 9.4 millones. (2012, p. 117).

#### Según Olade

El dominio Alto en la reserva legal total de la actividad a favor del Estado es propio de Ecuador y Bolivia; mientras el Dominio Bajo, en cuanto a mínima reserva legal de la actividad al Estado, con una mayor participación del sector privado es propio de Colombia y Perú (2012).

#### Estamos de acuerdo con Cisneros cuando afirma

Considerando que la integración Energética, constituye la columna vertebral del desarrollo energético de la región, es necesario proponer una estrategia coordinada y un plan definido para los próximos tres años, con el propósito de continuar con los procesos de integración, establecer los compromisos y bases jurídicas que se iniciaría (sic) con la presentación de una propuesta de marco jurídico de integración "Carta energética" y la conceptualización para la creación de un Centro de Conciliación y arbitraje especializado en energía en la región (2013, p. 34).

Es interesante constatar que países como Colombia, que según Olade-Onudi (2011) tiene un potencial hidroeléctrico de cerca de 90 000 MW, es el segundo después de Brasil en Suramérica, seguido por Perú, Venezuela y Argentina. Ecuador se halla en octavo lugar en esa lista descendente, con cerca de 20 000 MW potenciales.

Por otro lado, Colombia tiene una capacidad instalada de generación de hidroelectricidad de cerca de 10 000 MW, el cuarto lugar después de Brasil (cerca de 83 000), Venezuela (ca. 15 000), Argentina (ca. 10 000); Ecuador se halla en el octavo lugar con cerca de 2000 MW.

Es significativo ver que Colombia no aprovecha su potencial en cuanto a la generación y transmisión reales, lo cual le resta grandes posibilidades por su escasa capacidad instalada.

Las constituciones políticas nacionales de los países miembros de la CAN ordenan que la propiedad sobre los recursos naturales corresponde al Estado en los casos de Colombia (art. 332) y de Ecuador (art. 408); a la Nación, en el caso de Perú (art. 66), y al pueblo boliviano en el caso de este país (art. 349).

En el caso colombiano, la Constitución Política de la República se basa en la teoría del mercado abierto (art. 333), pero simultáneamente ordena que el Estado será el director general de la economía (art. 334), lo que resulta una ambigua simbiosis de doctrinas contrapuestas en lo fundamental, una suerte de aparente oxímoron.

El citado artículo 333 se regodea en la iniciativa privada libre, la libre competencia económica como derecho de todos, la empresa como base del desarrollo, la prohibición a todo tipo de obstrucción de la libertad económica y en la distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo.

En tanto, el artículo 334 ordena la intervención del Estado por mandato legal

En la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un medio ambiente sano.

La Constitución Política de la República de Ecuador, por su parte, se funda en un concepto de

Economía social y solidaria, donde destacan propósitos contundentes como la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, acceso al buen vivir, recuperación y conservación de la naturaleza y mantenimiento de un ambiente sano y sustentable, así como acceso permanente de las colectividades al agua, aire y suelo y los beneficios de los recursos del subsuelo (Olade, 2013, p. 64).

Mientras que en el caso de Bolivia, el artículo 306 de la Constitución habla de "economía plural", que busca (Olade, 2013 p. 65) "promover la diversificación económica; economía comunitaria, estatal privada (sic) y social cooperativa; lograr una economía de base productiva; desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza".

Objetivos comunes de los instrumentos de integración aplicables al comercio de la energía en el seno de la CAN, como en el caso de la Agenda Estratégica Andina, son el fortalecimiento de "la institucionalidad y los procesos de integración energética con énfasis especial en la interconexión eléctrica (...)" (Olade, 2013, p. 96); en el contexto del Acuerdo de Cartagena está la "liberalización comer-

cial y la implementación de un arancel externo común” (Olade 2013, p. 95); dentro de la “Decisión 757: Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad”, se “Establece un régimen transitorio para los intercambios eléctricos en la región y se propone la armonización de normativas nacionales en materia de operación de interconexiones eléctricas y de transacciones comerciales de electricidad” (Olade 2013, p. 96).

De conformidad con Olade (2013, p. 96), en el proceso de integración energética de la CAN se propende por no conceder subsidios de ningún tipo a las importaciones o exportaciones de electricidad; por no imponer aranceles ni restricciones específicas a las importaciones, exportaciones o al tránsito intracomunitario de electricidad; libre acceso a las líneas de interconexión internacional, y libre contratación entre los agentes del mercado. Todas las actividades se realizan en un contexto de desarrollo sostenible, considerando estándares ambientales.

Los principales lineamientos de la integración energética deben ser, entre otros, “propiciar en la subregión la seguridad energética y la preservación del medio ambiente (...), promover el desarrollo y uso de energías renovables (...) fortalecer la institucionalidad en los temas asociados a la integración” (Olade, 2013, p. 92).

## Conclusiones

La integración energética llevada a cabo entre países andinos se puede consolidar, en primera instancia, a través de la generación, transformación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, concebida a través de sistemas de generación con recursos renovables tales como centrales hidroeléctricas, biomasa, eólicas, fotovoltaicas, uso de carbón limpio y el uso complementario de las demás formas de energía fósil.

El desarrollo de la interconexión eléctrica entre los países andinos tendrá éxito siempre y cuando los proyectos promuevan acuerdos generales que generen reglas y procedimientos eficientes (respetando los modelos económicos y políticos existentes en cada uno de los países), viabilidad económica, legal e institucional (respetando el manejo de los sistemas de precios) y se reconfiguren los mercados a través de la identificación de una matriz energética regional que busque la multilateralidad y no la bilateralidad.

Este tipo de proyecto de integración energética, al comprometer recursos renovables para la generación de energía eléctrica, no presenta frenos políticos conside-

rables, situación que es fundamental para alcanzar la integración energética suramericana.

Varias son las teorías desde la economía internacional que tratan de representar el tema de la integración económica. Adam Smith justifica el comercio internacional a través de la explicación de las ventajas absolutas del comercio y la búsqueda de la eficiencia productiva entre países; teoría que más adelante fue perfeccionada por David Ricardo, John Stuart Mill y Heckscher-Ohlin. Aquí, todos los autores tratan de enfocarse en cómo se puede emplear eficientemente el comercio internacional bajo la utilización de distintos factores.

Por otra parte, Bela Balassa (1964) muestra con claridad la comprensión de lo que significa la integración económica y analiza las ventajas y desventajas, apoyado en tesis como las expuestas por Jacob Viner, en las que se destacan temas como la desviación del comercio bajo una unión aduanera. Stiglitz (2002), en esta misma línea, reconoce en la integración oportunidades como las economías de escala, el desmantelamiento de barreras artificiales a bienes, la caída en los costos de transporte y un mayor flujo de capital y conocimiento, mientras que Fernández y Portes (citado por Rendón, J., y Palacios, C., 2006) agregan beneficios a la integración en lo que respecta a la congruencia temporal de las políticas económicas y de las reformas políticas, la prevalencia de determinadas condiciones políticas y económicas, la mejora en la capacidad negociadora frente a terceros países y el otorgamiento de un seguro ante futuras eventualidades como problemas de desabastecimiento o coyunturas adversas que comprometen la capacidad productiva del país, punto muy importante para el análisis de la integración energética.

Mientras tanto, desde la perspectiva de las relaciones internacionales para la explicación de la integración económica, encontramos varias teorías que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. Principalmente las teorías están basadas en la experiencia europea, siendo las más importantes las teorías realista e idealista, desde la perspectiva hobbesiana y kantiana respectivamente. El realismo político (Hans Morgenthau y Edward Carr); el idealismo político (la idea wilsoniana); el funcionalismo (David Mitrany); el neofuncionalismo (Joseph Nye); la interdependencia compleja (Keohane); el neorrealismo (Kenneth Waltz), y el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik).

En América Latina tan solo se ha dado una teoría propia, la de centro-periferia o conocida como de la “dependencia” expuesta por Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Enrique Cardoso y Theotonio dos Santos, entre otros, que

si bien aún son vigentes, para el caso de la integración actual en el que la globalización es preponderante, tendremos la necesidad de conformar una teoría propia que combine elementos de la teoría de la dependencia con elementos de la teoría neofuncionalista que postula: “los lazos económicos requieren coordinación política para operar efectivamente” y según Nye, “se deben tener en cuenta cuatro condiciones fundamentales para un proceso de integración: simetría o compatibilidad económica; valor de la complementariedad de la élite; capacidad de los estados miembros de adaptarse y responder y ser pluralista” (en Pereda, 2010, p. 55). Asimismo, al tratar la presente investigación sobre el tema energético, se analizará a Hirschman en su libro *The strategy of economic development (1970)* donde postula que “(...) el desarrollo consiste (...) en jalonar los recursos y habilidades que están escondidos, dispersos o mal utilizados”, además de emplear algunos elementos del neoinstitucionalismo.

Además del estudio de teorías, hemos encontrado trabajos que manejan el tema de la integración energética regional como los enunciados a continuación: Cepal, *Contribución de los servicios energéticos a los objetivos de desarrollo del milenio y la mitigación de la pobreza*; Cepal, *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe; La integración energética regional: su evolución y perspectivas*, de Ester Fandiño; tesis de grado *La integración energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración suramericano Unasur*, de Andrés Guerrero; Cefir, *La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta, y el proyecto CIER fase I y II*, que resulta ser el trabajo más cercano a la intención del presente proyecto de investigación, aunque difiere en cuanto a nuestra propuesta, pues trata de demostrar que la interconexión a nivel bilateral es más adecuada para el esquema de integración latinoamericano, no toma en cuenta los aspectos sociales ni de desarrollo necesarios para América Latina y rechaza la multilateralidad a nivel institucional, aunque apela a la necesidad de tener acuerdos bilaterales en cada caso de interconexión energética.

Todos los trabajos revisados plantean la necesidad de buscar optimizar los recursos naturales disponibles en América Latina para obtener energía, pero no se plantea concretamente el tema de la integración energética, en primer lugar desde la generación de energía eléctrica, ni el tema de una nueva arquitectura energética regional basada en recursos renovables.

## Financiación

Universidad Autónoma de Colombia.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- América económica. *América Latina es líder en energías renovables*. Recuperado el 18/06/2012 de <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/america-latina-es-lider-en-energias-renovables>
- Angarita, C. (2011). *Nociones de Economía y Política Internacionales*. España: Editorial Académica Española.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: Biblioteca Uteha de Economía, p. 287.
- Cefir. (1993). *La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*. Recuperado de [http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/2009/07/dt\\_01.pdf](http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/2009/07/dt_01.pdf).
- Cisneros Gárate, P. (2013). *La integración energética de Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10087.IntegracionEnergética.pdf>
- Comisión Económica para América y el Caribe. (2009). *Contribución de los servicios energéticos a los objetivos de desarrollo del milenio y la mitigación de la pobreza*. Santiago de Chile.
- De Assis, J. (2010). *Las perspectivas del desarrollo suramericano en un mundo en crisis*. Conferencia Universidad Central de Bogotá.
- De Castro, N., y Biato, M. (2011). *Integración regional en Sudamérica y el papel de la energía eléctrica. SASE 23rd Annual Conference: Transformations of contemporary capitalism: actors, institutions, processes*. Universidad Autónoma de Madrid, June 23-25.
- De Castro, N., Rosental, R., y Ferreira, V. (2009). *La integración del sector eléctrico en América del Sur: características y beneficios*. Trabajo presentado en el VII Encuentro Internacional del Foro Universitario Mercosur (Fomerco). Universidad Federal de la Integración Latino-americana(Unila), Parque Tecnológico de Itaipu. Foz de Iguazú, 9-11 de septiembre.
- De castro, N. (2011). *El papel de Brasil en el proceso de integración del sector eléctrico de Sudamérica*. Recuperado de

<http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/tdse/TDSE23%20-%20espanhol.pdf>

Decisión 536, Comunidad Andina, 2002.

Dieter Holm, D. (2006). *Un futuro para el mundo en desarrollo basada en las fuentes renovables de energía*. Freiburg, Alemania: ISES

Fandiño, E. (2005). *La integración energética regional: su evolución y perspectivas*. Tomado de <http://biblioteca.iapg.org.ar/archivosadjuntos/petrotecnia/2005-4/laintegracion.pdf>.

García, J. R. (1998). La unión económica y monetaria europea: una revisión de la literatura reciente. *Comercio exterior*, 48(3), 171-183.

Guerrero, A. (2010). *La integración energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración suramericano Unasur*. Tesis de grado. Universidad del Rosario.

Helpman, E., y Krugman, A. (1985). *Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition, and the international economy*. Cambridge: Mit press.

Hirschman, A. (1950). *La potencia nacional y la estructura del comercio internacional*. Madrid: Aguilar.

Krugman, P. (1986). Industrial organization and international trade. *Working Paper*, núm. 1957. National bureau of economic research.

Mansilla, D. (2011). Integración energética y recursos naturales en América Latina. *Revista del CCC*, 11. Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/212/>. issn 1851-3263.

Mayobre, E. (2006). El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas polí-

ticas de Petroamérica. *Revista nueva sociedad*, (204), 159-175.

Ministerio de Minas y Energía (2013). *Informe al Congreso de la República*. Recuperado de [http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias\\_2013/4-Energia.pdf](http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2013/4-Energia.pdf)

Obando, E. (2010). *La energía como tema de seguridad en América del Sur*. Proyecto Cier 15, fase I y II. Informe final.

Olade-Unasur. (2012). *Potencial de recursos energéticos y minerales en América del Sur*. Recuperado de <http://www.olade.org/publicaciones/potencial-de-recursos-energeticos-y-minerales-en-america-del-sur-coincidencias-juridicas-hacia-una-estrategia-regional/>

Rendón, J., y Palacios, C. (2006). La integración energética de los países nórdicos -nord pool-: lecciones para otros mercados. *Lecturas de economía*, 64, 119-142. Universidad de Antioquia, Colombia.

Revista Dinero (2010). La crisis energética mundial. En Upme-Colombia.

Revista Nueva Sociedad (2006). *Geopolítica de la energía*, (204).

Romero, F. (2006). *Interconexión eléctrica S.A. ISA*. Icesi. Reportes Financieros Burkenroad Reports Colombia. Cuarto trimestre.

Ruiz, A. (2006). *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe (Cepal)*. Santiago de Chile: Cepal.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.

# Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias

Leidy Yuried Caballero-Vargas

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez

## Autores

Leidy Yuried Caballero-Vargas

Estudiante Universidad Central de Colombia. Economista del Banco de Occidente.

Contacto: lcaballero1@ucentral.edu.co

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez

Candidata a doctora en Ingeniería, en el área de Industria y Organizaciones (Universidad Nacional de Colombia), Magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales (Universidad Externado de Colombia), Magíster en Sociedades contemporáneas comparadas Europa-América Latina (Paris III- Sorbonne Nouvelle), especialidad en Geografía y Planeación (IHEAL), Economista (Universidad Nacional de Colombia). Se desempeña actualmente como Directora del Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios de la Fundación Konrad Lorenz, y docente catedrática de las universidades Externado de Colombia, Central y del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Bogotá, Colombia.

Contacto: jenny.lis@konradlorenz.edu.co.

---

## Palabras clave

Neurociencias, liderazgo, neurociencia cognitiva, cerebro, cambio, regulación emocional

## Keywords

Neurosciences, leadership, cognitive neuroscience, brain, change, emotional regulation

JEL: D87, M10, O15, Y80, Z13.

---

Fecha de recepción: 3-11-15

Fecha de aprobación: 19-04-16

## Cómo citar este artículo

Caballero Vargas, L., & Lis-Gutiérrez, J. (2016). Liderazgo: una aproximación desde las neurociencias. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 33-48. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/63>

## Resumen

El propósito de este documento es establecer cuáles son los aportes de la neurociencia al liderazgo durante el siglo XX, a partir de una aproximación a los antecedentes y al contexto en el que se desarrolla, junto a la revisión de sus principales conceptos y disciplinas, y su relación con el liderazgo. Se corrobora la hipótesis según la cual los principales aportes de las neurociencias al liderazgo se centran en el estudio de fenómenos sociales como la conducta, la regulación emocional, la toma de decisiones, entre otros; y cómo cada uno de estos fenómenos ha sido estudiado desde diferentes posturas para enriquecer la investigación.

## Leadership: An approach from the neurosciences

### Abstract

This paper aims to establish the contributions given by the neuroscience to the leadership field, during the twentieth century, from a perspective that gets close to the neuroscience's background and its context, along with a revision of its principal concepts and disciplines and its relationship with the leadership. The hypothesis that states that the main contributions from the neurosciences to the leadership focus on the study of social phenomena, such as the behavior, emotional regulation, decision making, among others, is confirmed; and how each of these phenomena has been previously studied from different perspectives to enrich the research.



#### Palavras-chave

Neurociências, liderança, neurociência cognitiva, cérebro, mudança, regulação emocional.

#### Mots-clés

Neurosciences, leadership, neurosciences cognitives, cerveau, changement, régulation émotionnelle.

#### Liderança: uma aproximação à neurociência

##### Resumo

O propósito deste documento é identificar os aportes da neurociência à liderança no século XX, a partir de uma aproximação entre os antecedentes e o contexto em que se desenvolve e a revisão de seus principais conceitos e disciplinas, e a liderança. Corrobora-se a hipótese segundo a qual os principais aportes da neurociência à liderança centra-se no estudo de fenômenos sociais como a conduta, a regulação emocional, a tomada de decisão, entre outros. O texto aborda como cada um desses fenômenos tem sido estudado desde diferentes posições para enriquecer a pesquisa.

#### Le leadership: une approche des neurosciences

##### Résumé

L'objectif de ce document est d'établir quelles sont les contributions des neurosciences au concept du leadership au vingtième siècle. Il part d'une approche de l'histoire et du contexte dans lequel il se développe, une révision de ses principaux concepts et disciplines et sa relation avec le leadership. L'hypothèse que les contributions principales des neurosciences au concept du leadership se concentrent sur l'étude des phénomènes sociaux comme le comportement, la régulation émotionnelle et la prise de décisions, etc., est corroborée. Le document s'intéresse aussi à la façon dont chacun de ces phénomènes ont été étudiés à partir des différentes positions afin d'enrichir la recherche.

## Introducción

Las neurociencias como disciplina surgieron en la década de 1960, derivadas de las diferentes investigaciones desarrolladas en los siglos XIX y XX. Los descubrimientos científicos en diferentes campos, como medicina, psicología, biología, física y química, condujeron a hallazgos científicos que fueron utilizados en otras áreas del conocimiento.

A partir de dichos hallazgos, los científicos en neurociencias, desde las diferentes especialidades, procuran descifrar los interrogantes en torno al conocimiento del cerebro.<sup>1</sup> Para esto, desentrañan los principales aspectos referentes a la forma, estructura, circuitos, composición química, propiedades bioeléctricas del cerebro, y las bases neurales de la conducta y la cognición (Squire, Spitzer, Du Lac, Gosh, y Berg, 2008).

Ahora bien, aunque las neurociencias tienen un gran espectro y comprenden un estudio multidisciplinar, en este artículo se abordarán los principales aspectos

que contribuyen con la investigación en el campo del liderazgo, en especial con base en las neurociencias cognitivas, cuyo enfoque contiene diferentes formas de análisis a partir de la integración de la psicología, y tiene el propósito de estudiar fenómenos sociales como la conducta, la regulación emocional, la toma de decisiones, entre otros (Lieberman, 2009).

Cada uno de estos aspectos ha sido estudiado desde diferentes posturas en décadas anteriores, buscando identificar factores claves de éxito que contribuyan al campo del liderazgo. Si bien este último ha ayudado a comprender un poco más el comportamiento humano y su interacción con el lugar de trabajo, algunos autores, como Rock (2009), consideran que dicha disciplina se ha fundamentado en estudios tradicionales que no contemplan los aspectos sociales del individuo. En este contexto, investigadores como Waldman, Balthazard, y Peterson (2011) pretenden mostrar la pertinencia de la neurociencia en el campo del liderazgo, y la forma en que esta área puede brindar mayor comprensión de las regiones del cerebro y sus asociaciones al comportamiento del líder.

<sup>1</sup> Para ver los conceptos claves del cerebro, remitirse al anexo 1.



En este sentido, el presente documento pretende responder a la pregunta sobre cuáles son los aportes de la neurociencia al liderazgo desde comienzos del siglo XX. Para ello, el trabajo realiza una revisión de la literatura académica acerca de los principales hallazgos en neurociencia, y de qué manera están siendo aplicados al campo del liderazgo, específicamente en las competencias organizacionales. La revisión de la literatura se realizó utilizando como técnica el estudio bibliométrico desde un nivel descriptivo, con el propósito de efectuar una aproximación a los antecedentes de las neurociencias, dar cuenta del estado actual del debate y establecer su relación con el liderazgo.

Para la revisión de la literatura se tomó como referente las publicaciones de las bases bibliográficas Science Direct y Ebsco, así como documentos de libre acceso de SSRN, SciELO, entre otros. Esto con el fin de realizar un balance tanto de los trabajos publicados en revistas de circulación restringida (por suscripción), como de los textos disponibles para el público en general.

Con el fin de cumplir el objetivo trazado, el artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se realiza una revisión de los antecedentes de las neurociencias. En la segunda se presentan los conceptos y disciplinas de las neurociencias. En la tercera se muestran los principales aportes de las neurociencias al liderazgo. Por último, en la cuarta se formulan las conclusiones de la revisión.

## Antecedentes de las neurociencias

Si bien las neurociencias se desarrollaron como disciplina en la segunda mitad del siglo XX y el término se acuñó alrededor de la década de 1960, fue con antelación que se gestó toda la teoría en torno al cerebro y

a su sistema nervioso.<sup>2</sup> En este sentido, el estudio del ser humano no se restringe únicamente a sus unidades estructurales y funcionales. Disciplinas como la biología han creado desarrollos orientados a forjar conocimiento en otras disciplinas, como la psicología, la filosofía, la gestión y la sociología, con el propósito de comprender aspectos más profundos del ser humano y su interacción con el mundo que lo rodea (Blanco, 2014).

<sup>2</sup> Cabe aclarar que el objeto de este artículo no es profundizar en la historia de las neurociencias de forma detallada. Este apartado corresponde a un contexto previo que permitirá comprender de qué manera se desarrollaron las neurociencias. Por lo anterior, solo se mencionan los acontecimientos más significativos dentro de los diferentes periodos de la historia, los cuales han sido claves en el estado actual de las neurociencias.

Esta ambición por el conocimiento ha llevado al ser humano a explorar, intentar analizar y comprender la naturaleza del cerebro humano. Este órgano es considerado el centro motor del cuerpo (Abi-Rached, 2012), y las neurociencias se encargan tanto de él como del sistema nervioso. Por ello, es pertinente revisar los acontecimientos que preceden a las neurociencias para comprender y ahondar en su naturaleza.

El cerebro no ha sido considerado siempre un órgano motor. Personajes como Aristóteles creían que era el corazón, a través del diafragma, el que controlaba las emociones (Gross, 1987; Bennett y Hacker, 2002); otros pensadores, como Pitágoras e Hipócrates, hacían referencia al cerebro como órgano que controlaba la mente y los pensamientos (Toro, 2000).

Aunque los desarrollos en medicina en Egipto durante el 3000 a. C. fueron representativos y reconocidos, los pensadores griegos los desplazaron con sus nuevos conocimientos. Es a partir de este periodo que se empiezan a gestar las primeras escuelas de medicina, y esta pasa de ser un mito o un concepto supersticioso a un campo científico (Toro, 2000).

Durante la edad antigua, las investigaciones sobre el cerebro permitieron el descubrimiento del encéfalo como centro de las funciones y procesos psicológicos del ser humano (Blanco, 2014). En esta época principalmente se trataron de responder interrogantes en torno a funciones motoras, sensoriales y mentales, y se evidenciaron procedimientos como la trepanación (Ghadiri, Habermacher, y Peters, 2012). Algunas de estas técnicas fueron usadas siglos más tarde para contrarrestar enfermedades como la epilepsia.

Durante el renacimiento, con el método científico, se enfoca la investigación en el sistema nervioso. Con posterioridad, tres grandes pensadores aportaron a la medicina con el descubrimiento de la fisiología: Claude Bernard e Iván Petrovich descubrieron la actividad nerviosa superior y los reflejos condicionados, y Charles Scott Scherrington, la estructura y la función del cerebro (Toro, 2000).

En el siglo XVIII se analizó la actividad eléctrica y se realizaron avances en la electrofisiología neuronal. Para la década de 1850 los hallazgos en patología daban cuenta de los daños causados por diferentes enfermedades, y de cómo estas eran consecuencia, a su vez, de daños en los elementos de las células. A mediados del siglo XIX hubo acercamientos significativos a la localización cortical de funciones, los procesos psicológicos y las investigaciones del córtex cerebral (Burke, 2007). A su

vez, los diferentes descubrimientos tecnológicos, como los rayos X en 1895, condujeron a nuevas invenciones que fueron el fundamento para el desarrollo posterior de técnicas de neuroimagen.

A finales del siglo XIX, a través de la neurona y de una metodología reduccionista, aparecen descubrimientos importantes como la elaboración de la hipótesis iónica y la teoría química de transmisión sináptica (Blanco, 2014). En 1927, la angiografía dio inicio al mejoramiento en la calidad de las imágenes.

Años más tarde, durante la década de 1960, el concepto de neurociencia comienza a tomar fuerza, promovido por las principales disciplinas enfocadas en la exploración del sistema nervioso y de la estructura mental del individuo (Borrell, 2007). En este sentido, los avances y descubrimientos de algunos de los premios nobel de medicina más representativos del siglo,<sup>3</sup> fueron el motor principal que impulsó las investigaciones en neurociencia y precedieron los hallazgos en imágenes diagnósticas, a través de la tomografía axial computarizada, en el año 1975.

A partir de la llamada década del cerebro,<sup>4</sup> se produjo una serie de cambios y avances a nivel de la neurociencia clínica. Esta iniciativa se forja por medio de investigaciones realizadas y patrocinadas por la Biblioteca del Congreso y el Instituto Nacional de Salud Mental de los Estados Unidos. Estas pesquisas tuvieron gran impacto en áreas como: cerebro-conducta, neuroanatomía, entre otras.

Finalmente, la nueva tecnología de imágenes diagnóstica permitió obtener una información enriquecida y muy acertada del cerebro humano, sin necesidad de ser invasiva. Esto se logró por medio de los avances en física, matemáticas y tecnología de neuroimagen. Dicha herramienta garantizó un acercamiento a temas tan complejos como la bioquímica neural, las complejas estructuras de la memoria y las bases fisiológicas de la conducta (Borrell, 2007). Los descubrimientos básicos acerca del ordenamiento celular en el cerebro clarifican

el rol del evento causado a partir de conductas, pensamientos y emociones (Martín et al., 2004).

Después de esta revisión de los orígenes de la neurociencia, en el siguiente apartado se enunciarán las disciplinas que la componen y sus características principales.

## Principales disciplinas de las neurociencias

Las neurociencias abarcan un gran espectro que incluye diferentes términos y disciplinas formales, las cuales se sintetizan en la tabla 1.

Como se observa en la tabla 1, cada una de las disciplinas que comprenden las neurociencias se ocupa del estudio específico del cerebro y del sistema nervioso, desde un enfoque particular.

En este contexto, cada una de dichas disciplinas ha producido información importante para la investigación en el campo del liderazgo; pero es la neurociencia cognitiva<sup>5</sup> la que puede tener mayor utilidad en el estudio de fenómenos de este tipo (Waldman, Balthazard, y Peterson, 2011), mediante la comprensión de la interacción social cognitiva.

Los principales promotores del concepto de neurociencia cognitiva fueron George Miller y Piaget (Lee, Senior, y Butler, 2012), quienes investigaron la relación entre el pensamiento humano y el cerebro. Sus investigaciones han permitido la aplicación de técnicas de la neurociencia al estudio del comportamiento social (Ochsner y Lieberman, 2001).

Este enfoque multidisciplinar involucra disciplinas de las ciencias sociales, en especial la psicología, lingüística, antropología, filosofía y neurociencia, integrando factores motivacionales y sociales (Miller, 2003). Los principales fenómenos sociales en los que se concentran sus investigaciones son: las emociones, la empatía, la toma de decisiones, entre otros.

Dichas investigaciones utilizan diferentes tecnologías, entre las cuales las más comunes son: resonancia magnética funcional (fMRI), tomografía por emisión de positrones (PET), electroencefalografía (EEG) y estimulación magnética transcraneal (TMS) (Rock y Schwartz, 2006).

3 Camilo Golgi (1843-1926) y Santiago Ramón y Cajal (1852-1934), en 1906, recibieron el Premio Nobel de Medicina por sus investigaciones de la estructura nerviosa. A su vez, Sir Charles Sherrington (1857-1952), en 1932, obtuvo el Premio Nobel por su trabajo en el campo de la neurofisiología (Borrell, 2007).

4 Se llamó "década del cerebro" a la comprendida entre 1990-2000, y estuvo basada en cuatro puntos primordiales: incremento de enfermedades cerebrales y mentales, avances tecnológicos en neuroimagen y microscopía, comprensión de procesos patológicos y avances en disciplinas como la biología molecular (Martín, Cardoso, y Bonifacio, 2004).

5 La neurociencia cognitiva social combina conocimientos de las neurociencias y de la psicología, en pro de identificar patrones que puedan generar información relevante en procesos sociales (Lieberman, 2009).

**Tabla 1.** Disciplinas de las neurociencias

Disciplina	Características
Neurología	Se encarga de los problemas del sistema nervioso, y se enfoca en la prevención de enfermedades. La neurología moderna es un campo que se deriva de la medicina y la psicología. Se estableció hacia la década de 1950 (Laureno, 2010), después del fin de la Segunda Guerra Mundial. En las décadas posteriores, a través de sus avances sobre técnicas modernas de neuroimagen y las diferentes investigaciones científicas sobre diagnóstico y terapia, el campo se consolidó y continuó incentivando la investigación sobre la prevención y el estudio de las enfermedades del cerebro (Su, Yang, Trikamji, y Mishra, 2015).
Neurobiología	Estudia el cerebro y su configuración, así como sus funciones biológicas, con énfasis en los nervios, a partir de su unidad básica, que es la célula.
Neuroquímica	Estudia los procesos químicos a nivel celular del sistema nervioso. La neuroquímica investiga todo el proceso químico del cerebro, en especial de los transmisores y receptores, ya que estos son claves en todo el proceso de comunicación cerebral.
Neurofisiología	Se ocupa del estudio de las reacciones del cerebro frente a estímulos externos que provienen del entorno, de otros individuos, etc.
Neuropsicología	Estudia el comportamiento humano a partir de las investigaciones en neurociencias y sus herramientas o tecnologías neurocientíficas. Su objetivo primordial es vincular comportamientos de diferentes partes del cerebro a sus funciones específicas.
La neurociencia cognitiva	Se encarga de los fundamentos neurales de la cognición y la salud mental, haciendo hincapié en los mecanismos neuronales implicados en la memoria, la recompensa y la atención.

Fuente: elaboración propia a partir de Ghadiri, Habermacher, y Peters (2012).

A raíz de lo anterior, y dados los avances que ha generado a la investigación del campo del liderazgo, en el siguiente apartado se revisarán los principales aportes de la neurociencia cognitiva social y sus principales procesos (Ringleb y Rock, 2008).

### Principales aportes de las neurociencias al liderazgo

Los procesos sociales son el foco de atención de la neurociencia cognitiva, y las investigaciones en el área han contribuido al campo del liderazgo en la comprensión del cerebro y sus procesos sociales. Como consecuencia, los avances científicos han incentivado a investigadores de otras disciplinas a acoger dichos hallazgos para el beneficio de sus campos de estudio. En este apartado se realizará una revisión de los diferentes aportes de las neurociencias al campo del liderazgo, y cómo estos pueden enriquecer las teorías o enfoques tradicionales.

### *Una mirada retrospectiva de los procesos sociales*

A partir de 1990 surgió un interés particular por investigar cómo los avances en neurociencia podrían complementar el campo del liderazgo. Este nuevo enfoque surgió a partir de los estudios y hallazgos científicos, los cuales pretendían incorporar dichos hallazgos al desarrollo de habilidades para el liderazgo (Rose y Abi-Rached, 2013). Uno de los objetivos de dicha aproximación es identificar las destrezas no visibles que requieren los líderes para llevar a sus equipos de trabajo a conseguir grandes resultados (Goldsmith, 2010), con base en evidencia científica.

Mediante la evidencia encontrada, los científicos consideraron que el cerebro humano es un órgano social, dado que sus reacciones neurológicas y fisiológicas están definidas por la interacción social (Rock y Schwartz, 2006). Dicho esto, Rock (2009) afirmó que los líderes se enfrentan a un gran reto, ya que su objetivo no puede limitarse únicamente al espectro económico, sino

también al interés social del individuo. En este sentido, hay otros autores que consideran al cerebro como un todo, y no solo como una parte del cuerpo humano, en especial De Gregori (2002), quien identifica tres partes que interactúan entre sí y enriquecen las funciones biológicas básicas.

Por lo anterior, es pertinente revisar los tópicos que desde otras posturas han contemplado aspectos sociales como la empatía, los procesos de toma de decisiones, la conexión social, la regulación emocional, entre otros (tabla 2).

En la tabla 2 se pueden observar, de forma sucinta, los principales tópicos que abordan los procesos sociales desde diferentes perspectivas. Son cuatro aspectos que, por tradición, han sido analizados desde las visiones de la psicología y el conductismo. En principio, la toma de decisiones se centró en la evaluación prescriptiva, tratándose de lograr un equilibrio entre la acción y el razonamiento analítico, y soportándose sus teorías en

los cálculos probabilísticos y racionales. En este sentido, las investigaciones pretendían explicar cómo y cuándo se requería un modelo de toma de decisiones, a partir de sus características, su naturaleza, y los tipos y estilos de toma de decisiones (Vroom, 1984).

Este tipo de modelos basados en los cálculos crearon evidencia acerca de sus limitantes, dado que dichos modelos concebían al ser humano como una máquina procesadora de información (Ringleb y Rock, 2008). A partir de esto, el enfoque evolucionó hacia los modelos de comportamiento, explorando los roles, la intuición y el compromiso dentro de los procesos de toma de decisiones (McNamara y Bromiley, 1997). La regulación emocional, en sus inicios, se orientó hacia la identificación de los rasgos de los líderes y sus comportamientos. Estos acercamientos iniciales dieron cuenta de los aspectos que requería un líder para contribuir con un liderazgo eficaz, centrándose en elementos como la gestión de conflictos a nivel interno de la organización, trabajo en equipo, entre otros (Ringleb y Rock, 2008).

**Tabla 2.** Procesos sociales y su enfoque tradicional

Proceso	Características
La regulación emocional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inteligencia racional. Identificación de los rasgos de los líderes y sus comportamientos.</li> <li>• Gestión de conflictos a nivel interno de la organización, trabajo en equipo, entre otros.</li> <li>• Repercusión negativa sobre los líderes por aspectos como: la ira, la desconfianza, el rechazo en situaciones de conflicto.</li> </ul>
Influencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia del líder, definida como un efecto de sus acciones en otros.</li> <li>• Grupos de interacción.</li> <li>• Grupos eficaces.</li> <li>• Equipos de alto rendimiento.</li> </ul>
Facilidad de generar cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio organizacional.</li> <li>• Resistencia de la organización.</li> <li>• Valores compartidos.</li> <li>• Motivación de los miembros de la organización.</li> <li>• Comportamiento.</li> <li>• Retribución económica.</li> <li>• Necesidad social.</li> <li>• Necesidades.</li> </ul>
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación prescriptiva.</li> <li>• Equilibrio entre la acción y el razonamiento probabilístico.</li> <li>• Cálculos probabilísticos y racionales.</li> <li>• Modelos de comportamiento, con exploración de los roles, la intuición y el compromiso.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia a partir de Ringleb y Rock (2008), Vroom (1984), McNamara y Bromiley (1997), Leiter (1988), Swanbrow (1989), Goleman (2004), Felin, Foss, Ferraro, Pfeffer, y Sutton (2009), Blomme y Bornebroek-Te Lintelo (2012), Kotter (2006) y Herzberg (1987).

En este sentido, se pudo observar cómo repercutían de forma negativa para los líderes y la organización, en su interior, aspectos como la ira, la desconfianza, el rechazo y el estrés en situaciones de conflicto. A partir de estos hallazgos, se desarrollaron diferentes posturas acerca de su beneficio y contribución para los miembros de la organización.

El estrés dentro la organización permitió evidenciar que sus integrantes actuaban de forma disfuncional, creando conflictos extremos y formulando soluciones no asertivas. Esta serie de situaciones condujo al diseño de planes de acción para reducir el estrés, como apoyo emocional en las organizaciones, establecer planes u objetivos, entre otros (Leiter, 1988; Swanbrow, 1989).

Otros autores sobre liderazgo y psicología han podido identificar la pertinencia del manejo de las emociones para un liderazgo efectivo (Goleman, 2004). Esta perspectiva no solo centra su atención en la inteligencia racional, sino que también muestra la relevancia de la inteligencia emocional en los procesos de decisión. Las investigaciones en este campo continúan y convergen en la importancia y relevancia del manejo de las emociones para obtener resultados convenientes en el entorno organizacional, basándose en la gestión del cambio y de la emoción.

En cuanto a la influencia, su enfoque se centra principalmente en el poder, definido como la capacidad de un líder de influir en otra persona para obtener los resultados esperados (Felin et al., 2009). Las investigaciones iniciales se enfocaron en la observación de grupos, así como en su interacción y en la identificación de las razones de su comportamiento. Con el tiempo, el estudio se centró en la identificación de diferencias entre grupos eficaces y los que no lo eran, para así llegar al concepto de *equipos de alto rendimiento*.

Las investigaciones referentes a la facilidad de propiciar el cambio centraron su atención en el cambio organizacional y los procesos en las organizaciones. Su enfoque primordial era establecer un mecanismo que lograra propiciar la aceptación de las transformaciones y programas para acompañar el proceso. De acuerdo con esto se podría explicar el éxito o el fracaso de una organización (Blomme y Bornebroek-Te Lintelo, 2012). Con los años, el enfoque se orientó a los procesos y características claves de los líderes que alcanzan objetivos exitosos, estableciendo una distinción entre el líder de cambio y el líder de estabilidad que consigue objetivos distinguibles (Kotter, 2006).

De esta manera, gran parte de las aproximaciones tradicionales se han basado en el comportamiento y la naturaleza psicológica de los miembros de la organización, incluyendo estudios sobre rasgos de personalidad, actitudes, creatividad y percepción. Las investigaciones posteriores pretendían identificar los principales elementos de motivación en los individuos y comprender con mayor profundidad la conducta de los miembros de la organización. Se establecieron inicialmente recompensas basadas en las ganancias económicas y luego en las necesidades sociales. A partir de los resultados de dichas investigaciones, se pudo identificar algunas necesidades claves como el logro, la afiliación y el poder, en cuanto elementos que permiten incentivar a los integrantes de la organización (Herzberg, 1987; Ringleb y Rock, 2008).

### **Neurociencia y liderazgo**

Cada uno de los aspectos sociales revisados en el segmento anterior ha sido investigado desde la neurociencia cognitiva. Los avances en tecnologías de imagen han propiciado un ambiente perfecto para descubrir nuevos aspectos acerca del cerebro humano y su interacción con los factores sociales de su entorno. En este apartado se revisará cómo los avances en neurociencia han permeado dichos procesos sociales y han contribuido al conocimiento en este campo.

### **Toma de decisiones**

Durante muchas décadas la toma de decisiones ha sido una de los elementos de estudio dentro del campo del liderazgo, con énfasis en su naturaleza, tipos, condiciones y estilos de elección de los líderes (Ringleb y Rock, 2008). A través de la neurociencia cognitiva se trata de comprender y explicar los mecanismos biológicos que están inmersos en la toma de decisiones (Hecht, Walsh, y Lavidor, 2011). Tres áreas sobresalen al examinar, a través de la neurociencia, cómo el proceso de toma de decisiones es alimentado: el estrés, el enfoque y la sagacidad.

Por su parte, algunos estudios dan cuenta de una relación negativa entre el incremento en la tensión por causa del trabajo y la corteza prefrontal (Kawasaki et al., 2015). Otros trabajos permiten abordar la temática desde las lesiones cerebrales, las cuales pueden tener incidencia negativa en la planificación y en la personalidad de un individuo, aunque no presente deficiencias en sus facultades mentales (Damasio, 1994).



Por otro lado, la liberación de las hormonas denominadas catecolaminas, como mecanismo de respuesta frente al estrés, ha incentivado estudios centrados en mostrar cómo la generación de diferentes sustancias como la dopamina y la norepinefrina influyen en la función cognitiva y la fisiología a través de los mecanismos de señalización. Esto repercute en la pérdida de las capacidades cognitivas (Lafferty y Alford, 2010; Rock, 2009).

En este sentido, los estudios de escáner del cerebro muestran que una persona frente a altos grados de estrés enfrenta un proceso fisiológico generado por la liberación de hormonas (catecolaminas) desde las glándulas suprarrenales. Esto hace que el cerebro brillante se apague y se encienda el cerebro reflexivo (Morgado, Sousa, y Cerqueira, 2015). Este es un aspecto útil en una situación crucial de vida, pero no en las situaciones de dirección influidas por altos niveles de estrés, que conllevan una reducción de las capacidades cognitivas. El estrés puede ser tan perjudicial que llega a eliminar neuronas claves en las funciones de la memoria y en funciones verbales. Los estudios recientes muestran cómo un individuo, al ejercer el control sobre el estrés, genera un efecto de apagado sobre la amígdala, cambiando el flujo de hormonas.

Desde una perspectiva distinta, otros trabajos concluyeron que la actividad cerebral es afectada por la observación o atención en una actividad específica (Rock y Schwartz, 2006), lo que lleva a remodelar patrones del cerebro. Por ello, la ejecución de actividades diferentes a nivel diario conlleva una conexión neuronal diferente y una visión distinta frente a una misma situación. De esta manera se puede confirmar la relación entre la parte física y la psicológica, dado que los diferentes conocimientos requeridos en el proceso de toma de decisiones llegan al individuo a través de circuitos bioquímicos que llevan las señales al cerebro (Damasio, 1994).

Las investigaciones también se han realizado respecto al *insight*, un componente clave en la toma de decisiones. Los resultados han arrojado hallazgos frente al momento previo de la toma de decisiones y el momento en que se ejecuta la acción. Las personas que resolvieron un problema de una forma analítica, mostraron actividad cerebral en el área relacionada con la información visual. Aquellos que resolvieron el problema mediante la visión, mostraron actividad cerebral tendente al cierre de las asociaciones remotas (Lafferty y Alford, 2010). Otro de los hallazgos es la incidencia del estado de ánimo frente a la solución del problema: un estado de ánimo positivo condujo a la solución de problemas complejos que requieren discernimiento o creatividad.

Por el contrario, para autores como Ernst y Paulus (2005), el proceso de decisión implica tres etapas principales en el cerebro. La primera es la formación de preferencias; en esta etapa los procesos cognitivos y afectivos, como los de los circuitos neuronales, la codificación de valores y la evaluación emocional, se activan. La segunda etapa es la ejecución de la acción; en esta se ejecuta la acción a partir de las preferencias, lo que implica la elección de una de estas teniendo en cuenta la mayor recompensa esperada. Y la última es la experiencia con el resultado, en la cual se realiza una evaluación entre lo que se esperaba y lo que realmente resultó de la ejecución de la acción (Roulet y Droulers, 2014).

### *Regulación emocional*

El manejo de las emociones de los líderes es un tema de estudio por parte de los expertos, especialmente respecto a la manera como las emociones cobran importancia en el proceso de razonamiento (Damasio, 1994). Para Goleman (2004) la conciencia de las emociones propias y de las personas del entorno afecta la forma en que estas se utilizan para gestionar las relaciones. Por su parte, Mayer y Salovey (1997) afirman que los líderes efectivos deben contar con altos niveles de manejo de las emociones de sí mismos y de otros. Así, se muestra una evidencia de que aspectos como la depresión, la satisfacción en el ambiente laboral, entre otros, tienen gran importancia en las organizaciones (Boyatzis et al., 2012).

Autores como Ochsner y Lieberman (2001) establecieron cinco formas para regular las emociones. En primer lugar, está la selección de estrategias como mecanismo previsor y anticipador, que permite hacer frente a aquellas situaciones que generan una exaltación en las emociones. La segunda es tratar de hacer frente a la situación, actuando para cambiarla. La tercera se da mediante el despliegue de la atención, al enfocarla en una circunstancia diferente que produzca un impacto positivo sobre la situación. La cuarta es la reinterpretación de la situación para obtener una reducción emocional frente a ella. Y la quinta es la reevaluación (Ochsner, Hughes, Robertson, Cooper, y Gabrieli, 2009; Lieberman y Ochsner, 2001).

Para otros autores que están realizando investigación en el campo (Goldin, McRae, Ramel, y Gross, 2008), la regulación emocional se estudia a partir de la reevaluación cognitiva y la reducción expresiva: la reevaluación entendida como un proceso en el cual se reformula una situación; y la reducción de expresiones enfocada principalmente en privar conductas que están asociadas a respuesta, como las expresiones faciales, gestos, entre otras. De este modo, se puede determinar la importancia



de la expresión física, ya que refuerza la conducta adaptativa y la eficacia en un grupo de trabajo (Lee, Senior y Butler, 2012), pues estas emociones pueden ser transmitidas a partir de reacciones como las expresiones del rostro (Saxe y Skerry, 2014).

Las investigaciones en neurociencia frente a la regulación emocional dan cuenta de actividad en los sistemas afectivos del cerebro y en los sistemas de control (Lieberman, 2009). También se evidenció que con los reguladores que implican la supresión de la emoción, el flujo de sangre a los sistemas afectivos aumentó, mientras que la actividad del sistema de control disminuyó; sin embargo, con la reinterpretación, el flujo sanguíneo a la amígdala y a la ínsula disminuyó desde su estado emocional original, mientras que el flujo de sangre del sistema de control aumentó. Dichos estudios en neurociencia indican que algunas técnicas de control de las emociones pueden ser más efectivas que otras (Lafferty y Alford, 2010).

### *Influencia*

Para autores como Ringleb y Rock (2008) la estrecha relación entre neurociencia cognitiva social y liderazgo conduce a señalar la importancia de la configuración social y de las conexiones del cerebro con la parte social del mundo (Falk, Morelli, Dambacher, y Lieberman, 2013). Para autores como De Gregori (1999) el cerebro es concebido como un sistema capaz de obtener información, procesarla e incorporarla de acuerdo con cada uno de los tres cerebros. El tricerebro es fundamental en esta tarea, dado que no se limita a realizar las operaciones computacionales, sino que, por el contrario, desarrolla más funciones adicionales con beneficios.

En esta línea, científicos en neurociencia cognitiva han acrecentado sus investigaciones en pro de descifrar la relación existente entre el dolor social y el placer. En los estudios iniciales se pudo evidenciar la igualdad en la actividad cerebral en individuos que fueron sometidos a dolor físico e individuos que fueron sometidos a rechazo y exclusión. Las investigaciones también dan cuenta de que los individuos con alta tolerancia al dolor físico presentan asimismo tolerancia al dolor social. A partir de estos hallazgos, surge una hipótesis sobre la evolución del sistema del dolor como mecanismo de conservación (Eisenberg et al., 1997; Eisenberg, 2000; Eisenberg, Fabes, Guthrie, y Reiser, 2000).

Así, autores como Lafferty y Alford (2010) resaltan la importancia que tienen los mecanismos de recompensa social, pues responden con la misma fuerza que los mecanismos de recompensa monetaria, esto eviden-

ciado a partir de estudios realizados con resonancia magnética. La estimulación que se obtiene a través de los mecanismos de recompensa puede ser altamente placentera (Tillott, Walsh, y Moxham, 2013).

Por otro lado, la capacidad de influir en otros está sujeta a la pequeña capacidad de procesar nueva información. Para realizar este proceso es necesaria la activación de la memoria activa, la cual es muy pequeña y fácil de agobiar (Rock y Schwartz, 2006). Sus modos de procesamiento son el visual y el auditivo. Este último se activa a través de las melodías o mensajes que ingresan por medio del oído, activando la corteza auditiva. Por su parte, la corteza visual se activa por el material visual que se puede observar; esta corteza tiene más conexiones con el cerebro y es capaz de procesar un número mayor de información que la corteza auditiva.

La posibilidad de hacer que otras personas visualicen lo que se dice, es un mecanismo para lograr influir en ellas. Las historias son muy visuales y permiten ver la interacción de las personas en la memoria activa. De esta forma, cuando se utilizan historias, las personas procesan la información de una forma más rápida y fácil (Rock, 2011).

Por ello, autores como Rock (2008) proponen la teoría de la bufanda, en respuesta a la amenaza o recompensa que experimentan los individuos. Dicha teoría plantea cinco dominios: el estatus, la certeza, la autonomía, el parentesco y la equidad, los cuales generan estimulación y liberan dopamina al sistema nervioso, lo que conlleva que el individuo se interese en la búsqueda de estímulos o recompensas. En sentido contrario, al percibir una amenaza, el individuo adopta una actitud de abandono y evitación (Friedman y Foster 2001).

### *La facilidad de generar cambio*

El cambio puede asemejarse a una amenaza, y el ser humano, al evolucionar, ha generado mecanismos para contrarrestar las amenazas. El cerebro, desde el nivel límbico, realiza una evaluación instantánea de la situación y envía a la corteza prefrontal señales de alerta; y luego, a través de los pensamientos y comportamientos, hace frente a esa situación determinada (Vorhauer-Smith, 2011).

Las formas que han sido utilizadas tradicionalmente en las organizaciones para generar cambio han sido criticadas por algunos expertos. Autores como Kotter y Schlesinger (2008) afirman que dichos mecanismos pueden influir de forma negativa en la transformación. Por ello, a partir de las neurociencias cognitivas se

pretende dar cuenta de aspectos funcionales que pueden ayudar a contrarrestar aquellos aspectos negativos y determinar cómo se pueden orientar a resultados más favorables para la organización.

De esta manera, se intentan comprender los intereses y perspectivas de los miembros de una organización frente a situaciones de cambio (Ringleb y Rock, 2008), reduciendo el peligro y tratando de maximizar la recompensa, al tener en cuenta que, de acuerdo con la magnitud de esta recompensa, así se ve afectado el comportamiento de los individuos (Hecht, Walsh, y Lavidor, 2011).

No obstante, producir cambios en una organización no es tarea fácil, debido a que sus integrantes se aferran a la forma en que habitualmente realizan sus tareas: sus cerebros han adoptado una forma determinada de ejecutar la tarea y han establecido conexiones cerebrales para esa ejecución (Rock, 2009). Así, mecanismos como el *coaching*, la formación, los programas de universidades corporativas, entre otros, pretenden mostrar cómo ayudar a los miembros de la organización a asimilar el cambio desde una perspectiva menos resistiva.

En ese sentido, autores como Grant (2012) sugieren que las actividades de *coaching* enfocadas en el planteamiento de soluciones positivas frente a una circunstancia o problema no habitual para los individuos de una organización, pueden generar un impacto emocional efectivo, aumentando la motivación y la autoeficacia para el cambio.

Otros enfocan su atención en la autoeficacia como mecanismo para generar cambio, concibiéndola como la creencia en las capacidades propias de un individuo para organizar y gestionar los cursos de acción necesarios para la ejecución de tareas que logren objetivos (Bandura, 1995). De este modo, la autoeficacia enfocada en soluciones es más efectiva que la enfocada en problemas.

Por otro lado, autores como Van Dyne et al. (2012) reconocen la motivación como una capacidad mental, la cual distingue procesos cognitivos de la decisión. La motivación involucra el funcionamiento mental, al hacer referencia a la capacidad de los individuos de reproducir acciones verbales y no verbales. Y a través de ella se proporciona un control sobre la cognición y la conducta, lo que facilita la consecución de metas (Rokstuh, Seiler, Ang, Van Dyne, y Annen, 2011).

Del mismo modo, investigaciones en liderazgo muestran que aspectos como la comunicación, la autonomía y la incertidumbre permiten a los individuos de la organiza-

ción contrarrestar de forma positiva el cambio. La importancia de poder comunicar las metas y los objetivos de la organización (Kotter, 2006) a todos los integrantes, reduce la resistencia al cambio por parte de estos.

En la misma línea se encuentra el estudio de Karikara, Cobham, y Ndams (2016), orientado a la posibilidad de que en África se empleen las neurociencias para mejorar las condiciones humanas, a partir del desarrollo de competencias científicas en neurociencias y del rol de las ONG. Este campo está en evolución y crecimiento en el continente. Otro estudio reciente es el de Jonck y Van der Walt, quienes exploran las dificultades de la implementación del *e-Government* en Suráfrica y recomiendan, como estrategia para reducir los obstáculos, la promoción del *neuroliderazgo*, en especial las facetas de pensamiento estratégico, creativo y colaborativo.

Por su parte, Dimitriadis y Psychogios (2016) utilizan el enfoque BAL para el desarrollo del *neuroliderazgo* y el logro de la facilidad de adaptación. Esta aproximación está soportada en cuatro pilares: pensamiento (función cognitiva del cerebro), emoción (vida emocional del cerebro), respuestas automáticas y protocolos, y relaciones (asociadas a los aspectos sociales de los líderes).

Cada uno de estos aspectos da cuenta de cómo las neurociencias han tenido grandes avances durante el siglo XX, a través de sus diferentes disciplinas. Los aportes que puede recibir el campo del liderazgo son sustancialmente enriquecedores y aún falta mucho por explorar. Igualmente, es en la psicología y en las neurociencias cognitivas donde se fundamenta el mayor aporte al campo del liderazgo, al compartirse allí el interés por el estudio de los fenómenos sociales.

Los avances tecnológicos y los esfuerzos por fortalecer la investigación en el campo, a través de los diferentes congresos e instituciones, generan gran expectativa en cuanto a lo que se puede lograr en conjunto al involucrar expertos de diferentes áreas.

## Conclusiones

Con base en la revisión documental, se establecieron los principales eventos que anteceden a las neurociencias, así como la trascendencia de los avances tecnológicos de otras áreas, que propiciaron el escenario de este nuevo campo de conocimiento.

A partir de los diferentes eventos que surgen en el desarrollo de las neurociencias, es pertinente resaltar la importancia de los aportes de grandes pensadores de

diferentes campos del conocimiento, que contribuyeron con el estado actual de investigación. Los desarrollos de la neurociencia no se limitan al siglo XX: si bien en este periodo se produjo su mayor desarrollo, desde siglos anteriores ya se estaba gestionando dicho campo, de acuerdo con la aproximación histórica efectuada.

A partir de la revisión, se puede concluir que las ciencias puras no dan respuesta al cien por ciento de los interrogantes respecto al hombre. Hay temas que las trascienden de forma interdisciplinaria e implican ir más allá. Sin embargo, las ciencias puras representan una herramienta activa para descifrar aspectos profundos del ser humano y pueden ser abordadas por parte de las ciencias humanas para acrecentar las investigaciones y el conocimiento sobre aspectos sociales del individuo.

Por otro lado, desde los principales conceptos y disciplinas abordadas de las neurociencias, se puede concluir que el término 'neurociencias' abarca un gran espectro. Si bien se puede confundir con un solo concepto, en el artículo se evidencia que comprende distintas disciplinas formales que establecen diferencias marcadas entre ellas.

Se concluye que las teorías tradicionales en liderazgo abordaban, desde posturas tradicionales, aspectos sociales del individuo, y su aproximación se limitaba a la naturaleza psicológica y al comportamiento de este. En ese sentido, se evidencia cómo aspectos propios de la psicología, como el entender y precisar necesidades y deseos del ser humano, pueden ser claves para el conocimiento del individuo. Por su parte, la neurociencia cognitiva puede informar de manera más certera al campo de investigación sobre el liderazgo, ya que se ocupa de investigar los aspectos relevantes de los procesos sociales del individuo.

Los principales fenómenos sociales en los que centra la investigación la neurociencia cognitiva son: las emociones, la empatía y la toma de decisiones, razón por la cual el liderazgo, mediante una comprensión más amplia del ser humano y de aspectos sociales como los mencionados, puede incorporar herramientas más certeras que conduzcan al mejoramiento del campo (Ghadiri, Habermacher, y Peters, 2014).

Los principales avances en neurociencias están dados a partir de los desarrollos tecnológicos en imágenes, los cuales han seguido evolucionando en las últimas décadas. Esto ha contribuido al incremento de las investigaciones en neurociencia. Sin embargo, aún queda un buen camino que recorrer, ya que las tecnologías vigentes tienen limitantes frente a su utilización en tiempos reales.

A su vez, de acuerdo con la literatura revisada, actualmente los estudios en neurociencia social humana, con énfasis en la interacción social anormal, no son concluyentes con la profundidad que se necesita. Estudios actuales incluyen la manipulación de la serotonina del cerebro humano, incluyendo valoraciones del comportamiento social humano (Hogenelst, Schoevers, y Aan, 2015); pero el principal limitante de estos estudios es que la mayoría se enfocan en laboratorio, y muy pocos en la interacción del ser humano con el mundo real. Por ello, se sugiere incentivar la investigación incorporando actores claves, como los académicos, científicos, directivos organizacionales, entre otros.

Para responder a la pregunta sobre los aportes de la neurociencia al liderazgo, hay que decir, en principio, que este es un campo en construcción y expansión en la actualidad, ya que las investigaciones se han incrementado significativamente en la última década. Sin embargo, los aportes de las neurociencias al campo de investigación del liderazgo, en especial a partir de los cuatro principales fenómenos sociales que estudia (toma de decisiones, influencia, facilidad para producir cambio y regulación emocional), son muy significativos. Es pertinente continuar con futuras investigaciones en el área, para contribuir a su construcción y poder adaptarla a la práctica.

## Financiación

No hubo financiación para la escritura de este artículo.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- Abi-Rached, J. M. (2012): From Brain to Neuro: The Brain Research Association and the Making of British Neuroscience, 1965–1996. *Journal of the History of the Neurosciences*, 21, 189-213.
- Anatomía Humana. (2011). Cerebro, visión sagital media [blog]. Recuperado de [http://blogdeanatomiahumana.blogspot.com/2011\\_09\\_01\\_archive.html](http://blogdeanatomiahumana.blogspot.com/2011_09_01_archive.html)
- Bandura, A. (1995). *Self-efficacy in changing societies*. New York: Cambridge University Press.

- Blanco, C. (2014). *Historia de la neurociencia, el conocimiento del cerebro y la mente desde una perspectiva interdisciplinar*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Bennett, M., y Hacker, P. (2002). The motor system in neuroscience: a history and analysis of conceptual developments. *Progress in Neurobiology*, 67, 1-52.
- Blomme, R. J., y Bornebroek-Te Lintelo, K. (2012). Existentialism and organizational behavior. *Journal of Organizational Change Management*, 25(3), 405-421.
- Borrell, J. (2007). A historical reflection of the contributions of Cajal and Golgi to the foundations of neuroscience. *Brain research reviews*, 55(1), 8-16.
- Boyatzis, R., Passarelli, A., Koenig, K., Lowe, M., Mathew, B., Stoller, J., y Phillips M. (2012). Examination of the neural substrates activated in memories of experiences with resonant and dissonant leaders. *The Leadership Quarterly*, 23(2), 259-272.
- Burke, R. (2007). Sir Charles Sherrington's the integrative action of the nervous system: a centenary appreciation. *Brain*, 130(4), 887-894.
- Damasio, A. R. (1994). *El error de Descartes: la razón de las emociones*. Barcelona: Andrés Bello.
- De Gregori, W. (1999). En busca de una nueva noología. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 25, 71-82. Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07051999000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07051999000100004&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-07051999000100004
- De Gregori, W. (2002). *Construcción familiar-escolar de los tres cerebros*. Brasilia: Kimpres editorial.
- Dimitriadis, N., y Psychogios, A. (2016). *Neuroscience for Leaders: A Brain Adaptive Leadership Approach*. Londres: Kogan.
- Eisenberg, N. (2000). Emotion, regulation, and moral development. *Annual Review of Psychology*, 51, 665-697.
- Eisenberg, N., Fabes, R. A., Guthrie, I. K., y Reiser, M. (2000). Dispositional emotionality and regulation: Their role in predicting quality of social functioning. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78(1), 136-157.
- Eisenberg, N., Guthrie, I. K., Fabes, R. A., Reiser, M., Murphy, B. C., Holgren, R., Maszk, P., y Losoya, S. (1997). The relations of regulation and emotionality to resiliency and competent social functioning in elementary school children. *Child Development*, 68(2), 295-311.
- Ernst, M., y Paulus, M. P. (2005). Neurobiology of decision making: a selective review from a neurocognitive and clinical perspective. *Biological psychiatry*, 58(8), 597-604.
- Falk, E., Morelli, S., Dambacher, K. & Lieberman, M. (2013). Creating Buzz: The Neural Correlates of Effective Message Propagation. *Psychological Science*, 24(7), 1234-1242.
- Felin, T., Foss, N. J., Ferraro, F., Pfeffer, J., y Sutton, R. I. (2009). Social reality, the boundaries of self-fulfilling prophecy, and Economics/How and why theories matter: A comment on felin and foss. *Organization Science*, 20(3), 654-681.
- Friedman, R., y Foster, J. (2001). The effects of promotion and prevention cues on creativity. *Journal of Personality and Positive Psychology*, 81(6), 1001-1013.
- Ghadiri, A., Habermacher, A., y Peters, T. (2012). Neuroscience for Business. *Neuroleadership a Journey Through the Brain for Business Leaders* (pp. 17-56). Germany: Springer.
- Ghadiri, A., Habermacher, A., y Peters, T. (2014). The case for basic human needs in coaching: A neuroscientific perspective – The SCOAP Coach Theory. *The coaching Psychologist*, 10(1), 7-16.
- Goldin, P. R., McRae, W., Ramel, W., y Gross, J. J. (2008). The neural bases of emotion regulation: Reappraisal and suppression of negative emotion. *Biological Psychiatry*, 63, 577-586.
- Goldsmith, M. (2010). Sharing Leadership to Maximize Talent. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/2010/05/sharing-leadership-to-maximize>
- Goleman, D. (2004). *La Inteligencia Emocional*. Vergara.
- Grant, A. (2012). Making positive change: a randomized study comparing solution-focused vs. problem-focused coaching questions. *Journal of Systemic Therapies*, 31(2), 21-35.
- Gross, C. (1987). Neuroscience, Early History of. *Enciclopedia of Neuroscience* (pp. 843-847). Cambridge: Princeton University.

- Hecht, D., Walsh, V., y Lavidor, M. (2011). Bi-frontal direct current stimulation affects delay discounting choices. *Cognitive Neuroscience*, 4, 7-11.
- Herzberg, F. (1987). One More Time: How Do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*, 65(5), 109-120.
- Hogenelst K., Schoevers RA, Aan Het Rot M. (2015). The Effects of Tryptophan on Everyday Interpersonal Encounters and Social Cognitions in Individuals with a Family History of Depression. *International Journal Neuropsychopharmacol*, 18(8), doi: 10.1093/ijnp/pyv012.
- Jonck, P., y Van der Walt, F. (2016). Juxtaposing South Africa's Private Sector and Its Public Service Regarding Innovation Diffusion, to Explore the Obstacles to E-Governance. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 10(1), 249-255. Recuperado de: <http://www.waset.org/publications/10003526>
- Karikara, T., Cobham, A.E., y Ndams, I. (2016). Building sustainable neuroscience capacity in Africa: the role of non-profit organizations. *Metabolic Brain Disease*, 31(1), 3-9. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007/s11011-015-9687-8>
- Kawasaki, S., Nishimura, Y., Takizawa, R., Koike, S., Kinoshita, A., Satomura, Y., Sakakibara, E., Sakurada, H., Yamagishi, M., Nishimura, F., Yoshikawa, A., Inai, A., Nishioka, M., Eriguchi, Y., Kakiuchi, C., Araki, T., Kan, C., Umeda, M., Shimazu, A., Hashimoto, H., Kawakami, N., y Kasai, K. (2015). Using social epidemiology and neuroscience to explore the relationship between job stress and frontotemporal cortex activity among workers. *Social Neuroscience*, 10(3), 230-242.
- Kotter, J. P. (2006). Leading Change. *Harvard Business Review*, 1-10. Recuperado de <https://cb.hbsp.harvard.edu/resources/marketing/docs/95204f2.pdf>
- Kotter, J. P., y Schlesinger, L. A. (2008). Choosing Strategies for Change. *Harvard Business Review*, 130-139. Recuperado de <https://hbr.org/2008/07/choosing-strategies-for-change>
- Lafferty, C. L., y Alford, K. L. (2010). NeuroLeadership: Sustaining research relevance into the 21st century. S.A.M. Advanced. *Management Journal*, 75(3), 32-40.
- Laureno, B. (2010). A revisionist history of American neurology. *Brain*, 133, 638-642.
- Lee, N., Senior, C., y Butler, M. (2012). Leadership research and cognitive neuroscience: The state of this union. *The Leadership Quarterly*, 23(2), 213-218.
- Leiter, M. P. (1988). Burnout as a function of communication patterns a study of a multidisciplinary mental health team. *Group & Organization Studies*, 13(1), 111.
- Lieberman, M. (2009). The brain's braking system and how to use your words to tap into it. *Neuroleadership Journal*, 2, 9-14.
- Lieberman, M. D., y Ochsner, K. N. (2001). The emergence of social cognitive neuroscience. *The American Psychologist*, 56(9), 717-734.
- McNamara, G., y Bromiley, P. (1997). Decision making in an organizational setting: Cognitive and organizational influences on risk assessment in commercial lending. *Academy of Management Journal*, 40(5), 1063-1088.
- Martín, J., Cardoso, N., y Bonifacio, V. (2004). La década del cerebro (1990-2000): algunas aportaciones. *Revista Española de Neuropsicología* 6(3-4), 131-170.
- Mayer, J. D., y Salovey, P. (1997). What is emotional intelligence? In P. Salovey, y D. J. Sluyter (Eds.), *Emotional development and emotional intelligence* (pp. 4-30). New York: Basic Books. Recuperado de [http://www.unh.edu/emotional\\_intelligence/EI%20Assets/Reprints...EI%20Proper/EI1997MSWhatIsEI.pdf](http://www.unh.edu/emotional_intelligence/EI%20Assets/Reprints...EI%20Proper/EI1997MSWhatIsEI.pdf)
- Miller, G. (2003). The cognitive revolution: a historical perspective. *Cognitive Science*, 7(3), 141-144.
- Morgado, P., Sousa, N., y Cerqueira, J. J. (2015). The impact of stress in decision making in the context of uncertainty. *Journal of Neuroscience Research*, 93(6), 839-847.
- Newman, J., y Harris, J. (2009). The Scientific Contributions of Paul D. MacLean. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, Volume 197(1), 3-5.
- Ochsner, K. N., Hughes, B., Robertson, E. R., Cooper, J. C., y Gabrieli, J. (2009). Neural systems supporting the control of affective and cognitive conflicts. *Journal of Cognitive Neuroscience*, 21(9), 1841-1854.
- Ochsner, K., y Lieberman, M. (2001). The emergence of social cognitive neuroscience. *American Psychologist*, 56(9), 717-734.
- Ringleb, A., y Rock, D. (2008). The emerging field of NeuroLeadership. *NeuroLeadership journal*, 1, 1-18. Recuperado de <http://www.davidrock.net/files/IntroNLS.pdf>



- Rock, D. (2008). SCARF: a brain based model for collaborating with and influencing others. *Neuroleadership Journal*, 1, 1-5.
- Rock, D. (2009). Managing with the Brain in Mind: *Strategy+Business Magazine*. Recuperado de <http://www.strategy-business.com/article/09306?gko=5df7f>
- Rock, D. (2011). From telling to influencing. *People and Strategy*, 34(1), 6.
- Rock, D., y Schwartz, J. (2006). The Neuroscience of Leadership. *Strategy & Negocios*. Recuperado de <http://www.strategy-business.com/article/06207?pg=all>
- Rose, N., y Abi-Rached, J. (2013). *The new Brain Sciences and the management of the mind*. Princeton : Princeton University Press.
- Roullet, B. y Droulers, O. (2014). Décision managériale et neurosciences: une nouvelle vision de la gouvernance ? *Revue management y avenir*, 69, 13-31.
- Rockstuhl, T., Seiler, S., Ang, S., Van Dyne, L., y Annen, H. (2011). Beyond General Intelligence (IQ) and Emotional Intelligence (EQ): The Role of Cultural Intelligence (CQ) on Cross-Border Leadership Effectiveness in a Globalized World. *Journal of Social Issues*, 67(4), 825-840.
- Saxe, R., y Skerry, A. (2014). A Common Neural Code for Perceived and Inferred Emotion. *The Journal of Neuroscience*, 34(48), 15997-16008.
- Squire, L., Spitzer, N., Du Lac, S., Gosh, A. & Berg, D. (2008). *Fundamental Neuroscience*. Elsevier.
- Su, M., Yang, C. C., Trikamji, B., Mishra, S. (2015). History of neurology in Taiwan. *Neurology*, 84, 1803-1805.
- Swanbrow, D. (1989). The paradox of happiness. *Psychology Today*, 23, 37-39.
- Tillott, S., Walsh, K., y Moxham, L. (2013). Encouraging engagement at work to improve retention, *Nursing Management*, 19(10), 21-31.
- Toro, G. (2000). Origen y evolución de la Ciencia. *Revista Colombiana de Ciencias*, 24, 92.
- Van Dyne, L., Ang, S., Ng, K. Y., Rockstuhl, T., Tan, M. L., & Koh, C. (2012). Sub-Dimensions of the Four Factor Model of Cultural Intelligence: Expanding the Conceptualization and Measurement of Cultural Intelligence. *Social and personality psychology compass*, 6(4), 295-313.
- Vorhauser-Smith, S. (2011). The neuroscience of talent management. *Employment Relations Today*, 38(1), 17-22.
- Vroom, V. H. (1984). Reflections on leadership and decision-making. *Journal of General Management*, 9(3), 18.
- Waldman, D., Balthazard, P., y Peterson, S. (2011). Social cognitive neuroscience and leadership. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1092-1106.



## Anexo 1. Conceptos clave de las neurociencias

De acuerdo con el contexto en el cual han evolucionado las neurociencias, estas pueden definirse como el estudio multidisciplinar que se encarga de comprender, analizar y observar el sistema nervioso, con el objeto de entender sus bases biológicas (Squire et al., 2008). Su estudio comprende un gran espectro que abarca desde la unidad más pequeña, como lo es la neurona, hasta las complejas redes neuronales (Vorhauser-Smith, 2011). Para comprender con mayor claridad el concepto de la neurociencia, se dedicará este anexo a revisar algunos conceptos claves que permitan adentrarse en su funcionamiento y entender esta disciplina.

### El cerebro humano

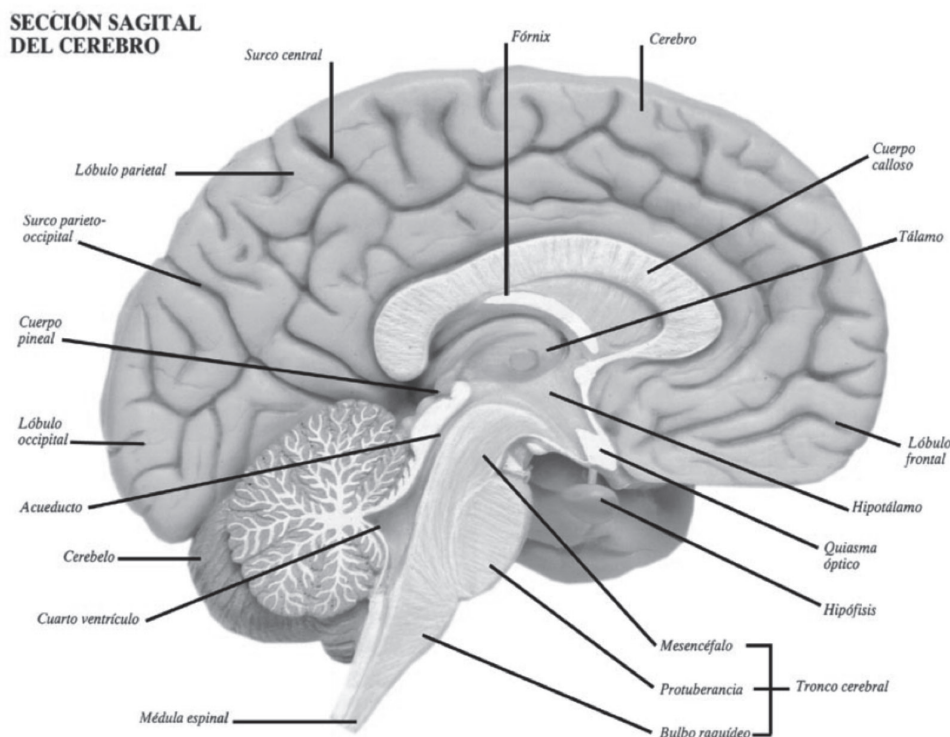
El cerebro humano es el órgano de estudio de las neurociencias, ya que es allí donde se desarrolla todo el proceso de pensamiento del ser humano y es el motor del sistema nervioso. Los neurobiólogos hacen referencia a

tres zonas del cerebro, aunque otros científicos hablan de cinco<sup>6</sup> (gráfica 1).

El tronco cerebral está ubicado en la parte superior de la médula espinal; controla las señales que entran a la columna vertebral, al igual que procesos básicos como la respiración, los procesos del corazón, entre otros. Una de sus partes más importantes es el tálamo, encargado de filtrar la información que entra al cerebro y transferir diferentes señales a este. El hipotálamo está conectado directamente a la amígdala, que se encarga del procesamiento emocional; la corteza externa y el hipocampo se encargan de la consolidación de la memoria (Ghadiri et al., 2012).

El sistema límbico, por su parte, está conectado a la base del cerebro —es decir, al hipotálamo— y es el responsable de vincular el sistema nervioso con el sistema endocrino, por medio de la glándula pituitaria. Este sistema es de gran importancia, ya que procesa las emociones, y sus estructuras más importantes son: la amígdala, el hipocampo, la corteza singularada y el núcleo *accumbens*.

Gráfica 1. El cerebro humano



Fuente: Anatomía humana (2011).

<sup>6</sup> Para el desarrollo de este apartado, se tomará como base la teoría de MacLean (Newman y Harris, 2009), la cual establece tres zonas claves del cerebro: tronco cerebral, sistema límbico y corteza cerebral.

Por su parte, la corteza cerebral es la capa más externa del cerebro y se divide en cuatro regiones (Rose, Abi-Rached, 2013):

- Corteza occipital, encargada del procesamiento visual.
- Lóbulo temporal, donde se ubican el lenguaje y la abstracción.
- Corteza parietal, responsable del procesamiento sensorial y coordinación de espacio y tiempo.
- Corteza prefrontal, que controla muchos de los procesos conscientes, como la regulación emocional

Los estímulos se procesan primero en el tálamo, las señales son enviadas a la amígdala y otras regiones en la corteza cerebral, y los estímulos son comparados con las reacciones anteriores; de esta forma, los estímulos externos se procesan y dan lugar a la acción y reacción

(Ghadiri et al., 2012). El sistema límbico y la corteza cerebral procesan la información con una forma y velocidad distinta. La amígdala se encarga de procesar las emociones y estimula la generación de adrenalina, que puede aumentar la presión arterial y el ritmo cardíaco. La corteza cerebral, por su parte, procesa la información y la compara con recuerdos anteriores para tomar una decisión sobre la información que llega, centrándose en el detalle para un análisis más preciso.

Las tres regiones están unidas entre sí y procesan información de forma simultánea. Las funciones vitales interactúan con el proceso emocional y a su vez influyen sobre la corteza prefrontal, encargada de los procesos conscientes. En épocas anteriores, la atención se centraba en la corteza cerebral encargada de los procesos racionales; pero investigaciones más recientes dan cuenta de que los aspectos emocionales son muy relevantes para el control del pensamiento (Rock y Schwartz, 2006).

# 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

## Autores

Jenny-Paola Lis-Gutiérrez

Candidata a doctora en Ingeniería, en el área de Industria y Organizaciones, Magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales, Magíster en Sociedades contemporáneas comparadas Europa-América Latina, especialidad en Geografía y Planeación, Economista. Se desempeña actualmente como Directora del Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios de la Fundación Konrad Lorenz, Bogotá, Colombia.

Contacto: jenny.lis@konradlorenz.edu.co, dirección de correspondencia: Carrera 9 bis núm. 62-43

Clorith-Angélica Bahos-Olivera

Estudiante de la Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y Economista (Universidad Nacional de Colombia). Profesional de Centro de Apoyo a la Investigación Económica-CAIE del Banco de la República, Bogotá, Colombia.

Contacto: thelik313@gmail.com.

---

## Palabras clave

Bibliometría, cienciometría, economía, administración, índice H, índice R, índice A, Scopus.

## Keywords

Biometrics, scientometrics, economy, administration, Index H, Index R, Index A, Scopus

JEL: O10, R19, Y90, Z00.

---

Fecha de recepción: 27-11-15

Fecha de aprobación: 7-04-2016

## Cómo citar este artículo

Lis-Gutiérrez, J.P., & Bahos-Olivera, C.A. (2016). Patrones de la producción académica colombiana en Economía y Administración (1974-mayo 2014): un análisis bibliométrico basado en Scopus. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 49-71. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/59>

## Resumen

En este artículo se identifican y exponen las tendencias más importantes y distintivas de la producción académica en Economía y Administración para el período comprendido entre enero de 1974 y junio de 2014. Para ello se emplearán indicadores bibliométricos descriptivos, como lo son: volumen de la producción, tipología de documentos, idiomas de escritura, número de citaciones, filiación institucional de los autores, fuentes, principales revistas (González-Pereira, Guerrero-Bote y Moya, 2009) y los índices H, G, R, i10 y A (Hirsch, 2005; Egghe, 2006; Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2007; Túnéz López y de Pablos Coello, 2013); y se considerarán los registros encontrados en el índice bibliográfico Scopus asociados a la producción de autores cuya filiación institucional sea una entidad colombiana.

Colombian Production patterns in economics and administration (1974-junio 2014): a biometrical analysis based on Scopus

## Abstract

In this article, the most important academic production in economics and administration are both identified and exhibited for the period between January 1974 and June 2014. To this effect, descriptive biometrical indicators will be used, such as, production volume, document type, languages, number of references, institutional affiliation of the authors, sources, main journals (González-Pereira, Guerrero-Bote y Moya, 2009) and the indexes H, G, R, i10 and A (Hirsch, 2005; Egghe, 2006; Jin, Liang, Rousseau and Egghe, 2007, Túnéz López and de Pablos Coello, 2013); the records found in the Scopus bibliographic index related to the authors with Colombian affiliation will be taken into account.

### Padrões de produção acadêmica colombiana em Economia e Administração (1974-Junho de 2014): Uma análise bibliométrica com base em Scopus

#### Resumo

Neste artigo identificam-se e expõem-se as tendências mais importantes e distintas da produção acadêmica em Economia e Administração para o período compreendido entre janeiro de 1974 e junho de 2014. Para isso o estudo emprega indicadores bibliométricos descritivos, como: volume da produção, tipologia de documentos, idiomas de escritura, número de citações, filiação institucional dos autores, fontes, principais revistas (González-Pereira, Guerrero-Bote e Moya, 2009), os índice H, G, R, i10 e A (Hirsch 2005; Egghe de 2006, Jin Liang, Rousseau e Egghe de 2007, Tunez Lopez e de Pablos Coello, 2013). Todo isto sobre os registros encontrados no índice bibliográfico Scopus associados com a produção de autores cuja filiação institucional é uma entidade colombiana.

### Modèles de production académique colombienne en Economie et gestion (1974-Juin 2014): une analyse bibliométrique basée sur Scopus

#### Résumé

Cet article identifie et expose les tendances les plus importantes et les particularités de la production académique en économie et gestion pour la période de Janvier 1974 à Juin 2014. Des indicateurs bibliométriques descriptifs sont utilisés: volume de production, sortes de documents, langues d'écriture, nombre de citations, affiliation institutionnelle des auteurs, sources, revues principales (González-Pereira, Guerrero-Bote et Moya 2009), indices H, G, R, i10 et A (Hirsch 2005; Egghe 2006, Jin Liang, Rousseau et Egghe 2007, Tunez Lopez et de Pablos Coello, 2013); pour les documents trouvés dans l'index bibliographique Scopus associées à la production des auteurs dont l'affiliation institutionnelle est celle d'une entité colombienne.

#### Palavras-chave

Bibliometria, cienciometria, economia, administração, índice H, índice R, índice A, Scopus.

#### Mots-clés

Bibliométrie, scientométrie, économie, gestion, indice H, l'indice R, Index A, Scopus.

El interés sobre la comunicación científica, las publicaciones y su impacto ha ido en aumento en décadas recientes, no sólo para los investigadores, para quienes hay métricas específicas, sino para los sistemas de investigación e innovación de varios países. En este trabajo se propone un análisis de las tendencias de la producción académica en Economía y Administración, considerando autores cuya filiación institucional sea una entidad colombiana y partiendo de un análisis bibliométrico descriptivo, basado en la información del servicio de indización y resumen Scopus<sup>1</sup> entre enero de 1974 y junio de 2014.

1 Sistema de información científica desarrollado por Elsevier en noviembre de 2004, la información puede analizarse considerando 31 campos de conocimiento, 313 categorías temáticas (de acuerdo a la clasificación de Scopus), 10 regiones geográficas, 233 países, 21.500 revistas arbitradas, de las cuales más de 4.200 son de libre acceso, 113.000 libros, 60 millones de registros en total (Scopus, 2016).

Vale la pena recordar que los estudios bibliométricos se clasifican dependiendo de las fuentes y los análisis que se realizan. En el primer caso, pueden estar basados en: bibliografías; servicios de indización y resúmenes (generalmente se emplean los Índices bibliográficos de citas); referencias o citas (análisis de citas); y en directorios o catálogos colectivos de títulos de revistas (Araújo y Arencibia, 2002). En el segundo caso, existen dos subcategorías: la bibliometría “*descriptiva*”, que trata de aspectos puramente cuantitativos, como distribución geográfica, documental, temática y su productividad y [la] *evaluativa*, que añade a la primera estudios de evaluación de la actividad científica” (Rubio, 1999, 1).

Por su parte, los indicadores bibliométricos se entienden como: datos estadísticos deducidos de las distintas características de las publicaciones científicas, con base al importante papel que desempeñan estas en la difusión y

transmisión del conocimiento generado en la investigación” (Filippo y Fernández, 2002). Los que serán considerados en este trabajo corresponden a: volumen de la producción, tipología de documentos, idiomas de escritura, número de citaciones, filiación institucional de los autores, fuentes, principales revistas (González-Pereira, Guerrero-Bote y Moya, 2009), países y los índices H, G, R, i10 y A (Hirsch, 2005; Egghe, 2006, Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2007, Túnnez López y de Pablos Coello, 2013). Igualmente, para algunos de los indicadores se empleará la representación de cartografía estadística<sup>2</sup>.

Para ello, el documento se encuentra organizado de la siguiente manera. Inicialmente se presenta una revisión de la literatura reciente; en la segunda parte se realiza una descripción de los indicadores básicos; posteriormente, se elabora un análisis de las citaciones recibidas por los documentos y los índices H, G, R, i10 y A; y en la última parte, se exponen algunas consideraciones finales a manera de conclusiones.

## Revisión de la literatura reciente

De acuerdo con Pritchard (1969) la bibliometría se define como “la aplicación de los métodos estadísticos y matemáticos dispuestos, para definir los procesos de la comunicación escrita, la naturaleza y el desarrollo de las disciplinas científicas mediante técnicas de recuento y análisis de la comunicación” (p. 348). Rehn (2007) por su parte, entendió la bibliometría como una herramienta de comparación de las publicaciones resultado de investigación, en un tema en específico, asociado a su evolución e impacto generado. En este apartado se revisan las tendencias que revelan las publicaciones de 2014, sobre la aplicación de los estudios bibliométricos.

Los estudios bibliométricos recientes se concentran en áreas específicas. Por ejemplo, Costa emplea la bibliometría para analizar la innovación en la enseñanza en finanzas entre 2005 y 2015; Arias, Velasco y Novo (2015) analizan los fundamentos y las nuevas tendencias de la violencia de género. Yu, Davis y Dijkeman (2014) analizan la evolución del campo de la investigación de la simbiosis industrial (IS), en relación con el campo de la

ecología industrial (IE). Mediante los análisis de citas, cocitación y redes, identifican el desarrollo de temas de investigación y la evolución de las redes de colaboración. En esta misma línea, se encuentra el trabajo de Martínez-Fuentes et al. (2014), en el cual mediante el análisis de cocitaciones se buscó identificar la base intelectual de la fisioterapia. Asimismo se encuentran los documentos de: López-Torres Hidalgo (2014), en el cual se estudia la producción española en relación con la atención primaria, entre 2008 y 2012; Armfield *et al.* (2014) en el que se realiza un análisis de 17.932 publicaciones para el campo de la telemedicina; y Portugal Ferreira et al, (2014) en el que se analiza para el período 1980-2010 la literatura de negocios internacionales en fusiones y adquisiciones.

Desde otro enfoque, el del análisis del comportamiento de las métricas para los autores, Ale Ebrahim *et al.* (2014) estudian la relación entre la visibilidad del artículo y el número de citas, y a partir de un estudio de caso de dos investigadores que utilizan herramientas de marketing para sus publicaciones, encuentran evidencia de que la visibilidad de un artículo mejora en gran medida el impacto, medido por la citación. Bouyssou y Marchant (2014) realizan una revisión, comparación y crítica de los índices y ranking que permiten evaluar los autores. El trabajo de Abramo *et al.* (2014) analiza en qué medida los científicos más productivos logran artículos muy citados y qué porcentaje de los artículos más citados se logra por los científicos que son los más productivos; para ello utilizan indicadores bibliométricos, para las publicaciones de académicos italianos entre 2004 y 2008 e indexados en la Web of Science. Machado *et al.* (2016) estudia la posibilidad de aplicar las leyes de la bibliometría para identificar patrones en las estructuras de contratación de docentes de las instituciones de educación superior.

Igualmente, se han desarrollado trabajos relacionados con el perfeccionamiento de las técnicas y análisis empleados en bibliometría. Tal es el caso del trabajo de Delgado López-Cózar (2016) quien propone nuevas métricas empleando el Google Scholar. Ortiz Muñoz e Hidalgo Delgado (2016) emplean los grafos para identificar comunidades académicas a partir de la co-autoría. Por su parte, Arias Díaz-Faes (2015) presenta aproximaciones metodológicas nuevas empleando la estadística multivariante, de los métodos Biplot y análisis de redes sociales, para estudiar los patrones de colaboración. Brzezinski (2014), en el cual se evalúa empíricamente la “ley de potencia” (power-law behaviour) en la distribución de las citas, y en el que se encuentra que su aplicación es adecuada para los trabajos más citados en Física y Astronomía, pero no para el resto de áreas.

<sup>2</sup> La importancia de usar este tipo de herramientas, de acuerdo con Jatobá Leal y Gomes de Araújo (2012), reside en que

Uso da cartografia digital para o ensino da Geocartografia é importante por se tornar um instrumento capaz de envolver as pessoas para análise de sua própria realidade e visualizar informações complexas com maior agilidade e qualidade, sem esquecer que a atividade se torna mais prazerosa e menos cansativa (p. 63).



Amodio y Brugnano (2014) mostraron las debilidades de las métricas para construir rankings de páginas web (PageRank) y de artículos (PaperRank), y simultáneamente formularon una propuesta para corregir dichas debilidades. Vieira, Cabral y Gomes (2014) analizan el poder predictivo de los indicadores bibliométricos frente a los resultados de las evaluaciones por pares y la obtención de los niveles académicos de profesor Asociado y Catedrático en universidades portuguesas. Schreiber (2014) analiza las debilidades y dificultades de comparación inter-temporal al aplicar el P100, que corresponde a una escala de calificación basada en los percentiles. Hagen (2014) analiza el efecto de establecer un tratamiento igual (ponderación) a autores principales y co-autores, y establece que las métricas de los co-autores pueden llegar a ser superiores a las de autores principales.

De otra parte, los estudios bibliométricos también son empleados actualmente para identificar vacíos en la literatura. El trabajo de Brones, Monteiro de Carvalho y de Senzi Zancul (2014) busca establecer la intersección entre el ecodiseño y la gestión de proyectos, sin embargo, el análisis de la literatura reveló que los principios de gestión de proyectos se abordan de manera limitada en los artículos especializados sobre diseño ecológico, y que no hay artículos específicos sobre la gestión del proyecto que aborden las cuestiones de dirección de desarrollo de productos del medio ambiente y la sostenibilidad ambiental. Por su parte, Restrepo-Arango y Urbizagástegui-Alvarado (2016) analizan las características de las publicaciones en ISI y Scopus sobre pueblos indígenas.

La siguiente tendencia de la aplicación de los trabajos bibliométricos, son los estudios transversales aplicados a las revistas o conferencias de la misma área. En esta aproximación se encuentra el documento de Silva Andrade (2016) quien hace uso del análisis de redes (sociometría) además de la bibliometría para analizar los “turning points” de 103 artículos en el área de la estrategia. Igualmente, Valcárcel de Laiglesia et al. (2014) para 4 revistas de biomedicina; Alonso-Arroyo et al. (2014) para analizar las publicaciones derivadas de los congresos anuales de la Sociedad Española de Cardiología, de 2002, 2005 y 2008; Koc y Boz (2014) para las tres revistas más importantes en turismo (*Annals of Tourism Research*, *Tourism Management and Journal of Travel Research*), para el período 2003-2012; Joyce, Kelly y Sugrue (2014) que analizan 27 revistas para identificar los 100 artículos con mayor impacto en el tema de quemaduras; Melo Ribeiro (2013) para la producción de la revista *Gestão & Regionalidade* entre 2005 y 2012.

El último grupo de trabajos que se puede identificar es el relacionado con la evaluación de la producción en un país específico. Gregorio Chaviano, Rativa y Peralta (2015) analizan las revistas colombianas en el campo de las ciencias sociales empleando el *Journal Citation Report (JCR)* de ISI Web of Science (WoS). Por su parte, Ponomariov y Toivanen (2014) estudian el papel de las capacidades nacionales de conocimientos para Brasil, y en particular en la acumulación de sus sistemas nacionales de innovación; utilizan información de 2005-2009, identificando el ascenso de la investigación de Brasil y la mayor citación de la misma. De Oliveira Figueiredo et al. (2014) analizan la producción científica brasileña entre 2001 y 2011, en relación con las dificultades de aprendizaje. Veiga Rosário et al. (2014) estudian la dinámica de las publicaciones nacionales, con respecto a la cirugía de rodilla entre 2000 y 2011. Si Niu (2014) trabaja a partir de la colaboración científica internacional entre Australia y China, intentando explicar la función y el grado en que las redes de colaboración pueden ser utilizados como una fuente potencial para la obtención de acceso a los flujos de conocimiento, y que contribuyen en las carreras académicas de los investigadores y al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación.

Después de haber establecido las temáticas más representativas en la producción académica reciente sobre bibliometría, se procederá a realizar el análisis para identificar los patrones de la producción colombiana en Economía y Administración.

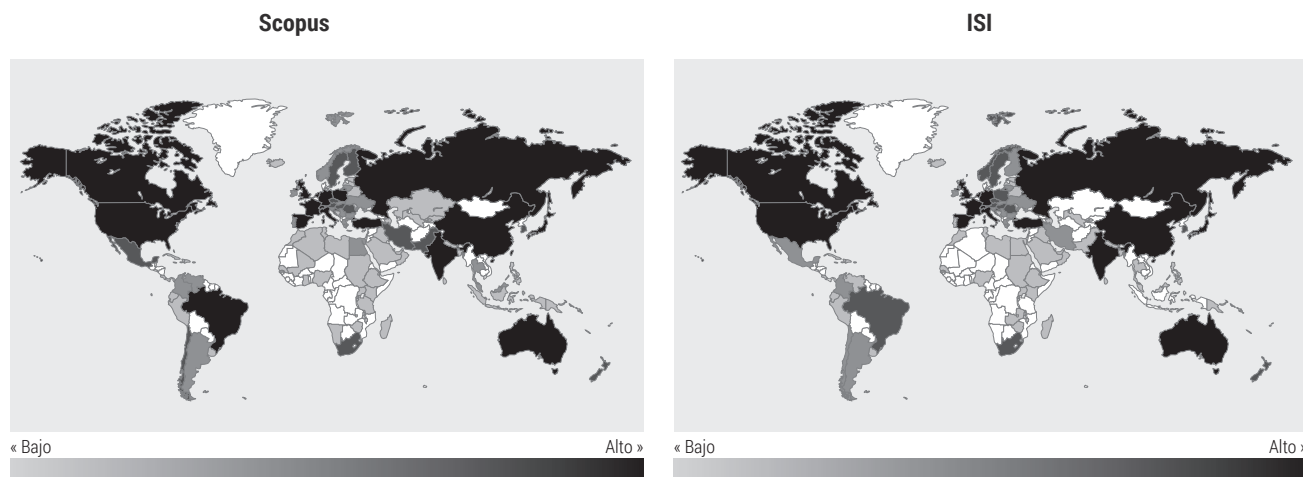
## **Indicadores básicos de las publicaciones colombianas en Economía indexadas en Scopus (enero de 1974–junio de 2014)**

### ***Datos y metodología***

En primer lugar, es importante señalar que en Colombia los índices Scopus e ISI Web of Science juegan un rol esencial para los procesos de medición de las actividades de investigación que adelanta Colciencias. En lo que respecta a los Grupos de Investigación, su categorización, validación y otorgamiento de puntajes, están mediados por la indexación de sus productos resultado de investigación (en particular, sus artículos) en tales índices.

Ahora bien, el primer paso para iniciar el ejercicio de bibliometría consistió en seleccionar el índice bibliográfico a utilizar. Se eligió Scopus y no ISI, dado que la cobertura de países latinoamericanos es mayor en el primer índice (Figura 1) y hay una mayor presencia de revistas colombianas en el primero.



**Figura 1.** Cobertura geográfica de Scopus e ISI

Fuente: JISC Academic Database Assessment Tool (consulta hecha el 10 de julio de 2014).

En segundo lugar, se estableció como criterio de búsqueda en Scopus el siguiente algoritmo AFFIL-COUNTRY(Colombia) AND (LIMIT-TO(SUBJAREA, "ECON") OR LIMIT-TO(SUBJAREA, "BUSI")). Esto quiere decir que la búsqueda arroja documentos de autores cuya filiación corresponda a una institución que se encuentre en Colombia y que hayan publicado en el área de Economía (Economics, Econometrics and Finance -EEF-) o Administración (Business, Management and Accounting -BMA-). Posteriormente, se depuró la base de datos obtenida, ya que se identificaron algunos trabajos que no correspondían al área de interés o en los que la filiación institucional de los autores no correspondía a Colombia, sino a Columbia.

Cabe indicar que se escogió como período a estudiar (1974–junio de 2014) por corresponder, de un lado, con la fecha de publicación del primer documento indexado (1974) según los criterios de búsqueda establecidos, y de otro, por ser la fecha de corte para la selección de los datos (junio de 2014). Finalmente, se inició el análisis de los indicadores que se presenta a continuación.

### ***Volumen de la producción***

Para comenzar, es necesario realizar una revisión del volumen de producción científica entre enero de 1974 y junio de 2014 que se encuentra disponible en Scopus, y en los cuales participó al menos un autor afiliado a una institución colombiana. El número de documentos in-

dexados en Scopus del área de BMA<sup>3</sup> fue 410, de EEF 758 y de ambas disciplinas 145. Cabe mencionar que entre 1974 y 1984 se encontraron entre 1 y 2 artículos cada año, entre 1985 y 1994 se publicaron entre 1 y 4 documentos; aumentó entre 1995 y 2002 a un valor entre 5 y 12 trabajos, sólo en 2003 se publicaron 20 textos y desde ese momento inicia el crecimiento de la participación de autores colombianos.

Como se aprecia en la figura 2, las publicaciones en BMA solamente adquieren continuidad desde 1995, alcanzando su valor máximo en 2013 (97 publicaciones<sup>4</sup>). En el caso de las publicaciones de EEF, el mayor valor alcanzado durante el período se presenta también en 2013, con 144 productos.<sup>5</sup> Se evidencia que la participación de autores colombianos en el área de EEF ha sido mayor a partir del año 2000 y que ha aumentado la diferencia con respecto al número de trabajos en BMA a partir de 2010.

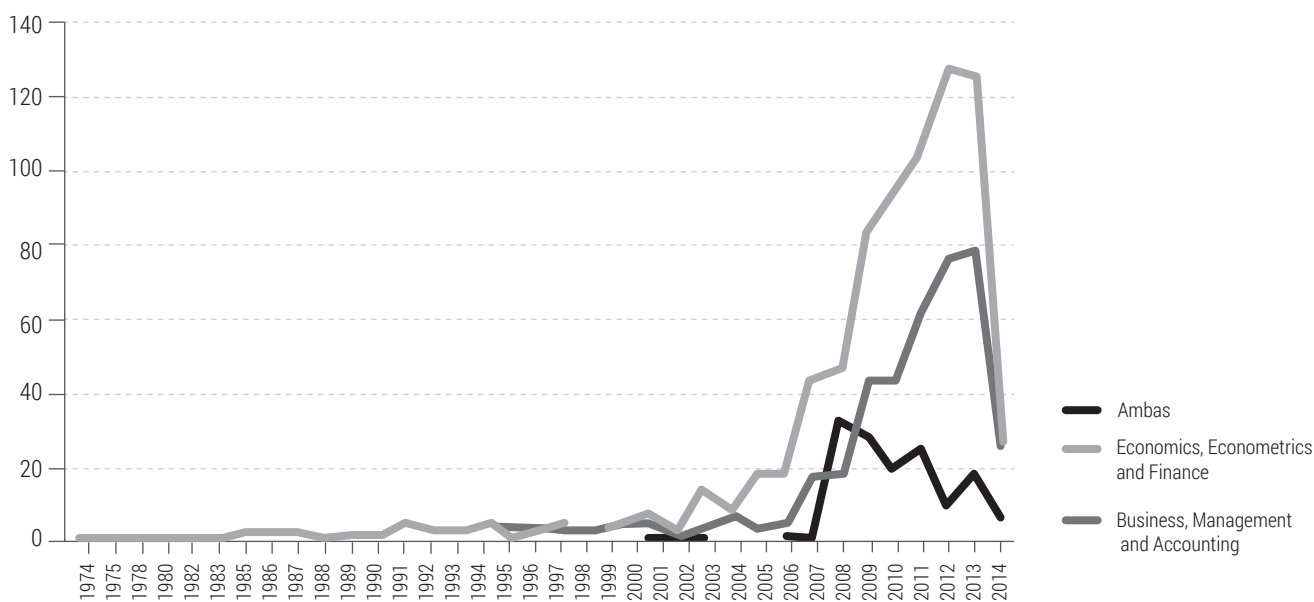
Una mirada por tipología de los documentos, muestra que la mayor parte de trabajos en las áreas de BMA y EEF corresponde a artículos publicados: 90.34 % y 77.07 % respectivamente, en el caso de ambas disciplinas esta participación es de 91.03 %. La segunda mayor partici-

3 Esta clasificación corresponde a la dada por Scopus a la publicación en la cual se difundió el trabajo.

4 Incluyendo las publicaciones que pertenecen a ambas categorías.

5 Incluyendo las publicaciones que pertenecen a ambas categorías.

**Figura 2.** Consolidado del volumen de producción académica en las áreas de BMA y EEF (enero de 1974-junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

producción en BMA es documentos de conferencia (7.80 %), mientras que para EEF son los reviews (3.69 %). En la categoría otros se incluyen notas, erratas, cartas al editor, y short review (tabla 1).

### Fuentes

Considerando las revistas en que se publican los trabajos en las áreas de conocimiento bajo estudio, de acuerdo con la cantidad artículos escritos por autores que tengan por filiación institucional una institución colombiana, se encuentra que la revista con mayor número de artículos es Cuadernos de Economía con 113 documentos, seguida de Cuadernos de Administración con 98 trabajos y por la revista Innovar con 87. Cabe resaltar que las primeras 8 posiciones son ocupadas por revistas colombianas: Cuadernos de Economía, Cuadernos de Administración, Innovar, Revista de Economía Institucional, Ensayos Sobre Política Económica, Revista de Economía del Rosario, Desarrollo y Sociedad y Cuadernos de Desarrollo Rural (tabla 2 y figura 3); lo que revela la tendencia de los autores afiliados a instituciones colombianas a publicar en revistas nacionales, lo que a la postre deriva en la escasa visibilización de su producción académica en otras latitudes.

**Tabla 1.** Tipos de documentos

Tipo de documento	Ambas	%	BMA	%	EEF	%	Total	%
Artículo publicado	131	90.34 %	316	77.07 %	690	91.03 %	1.139	86.59 %
Artículo en prensa	1	0.69 %	3	0.73 %	5	0.66 %	9	0.69 %
Capítulo de libro		0.00 %	11	2.68 %	7	0.92 %	18	1.37 %
Documento de conferencia	4	2.76 %	32	7.80 %	7	0.92 %	43	3.28 %
Editorial		0.00 %	19	4.63 %	5	0.66 %	24	1.83 %
Review	9	6.21 %	23	5.61 %	28	3.69 %	60	4.57 %
Otros	0	0.00 %	6	1.46 %	16	2.11 %	22	1.67 %
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>100 %</b>	<b>410</b>	<b>100 %</b>	<b>758</b>	<b>100.00 %</b>	<b>1.315</b>	<b>100 %</b>

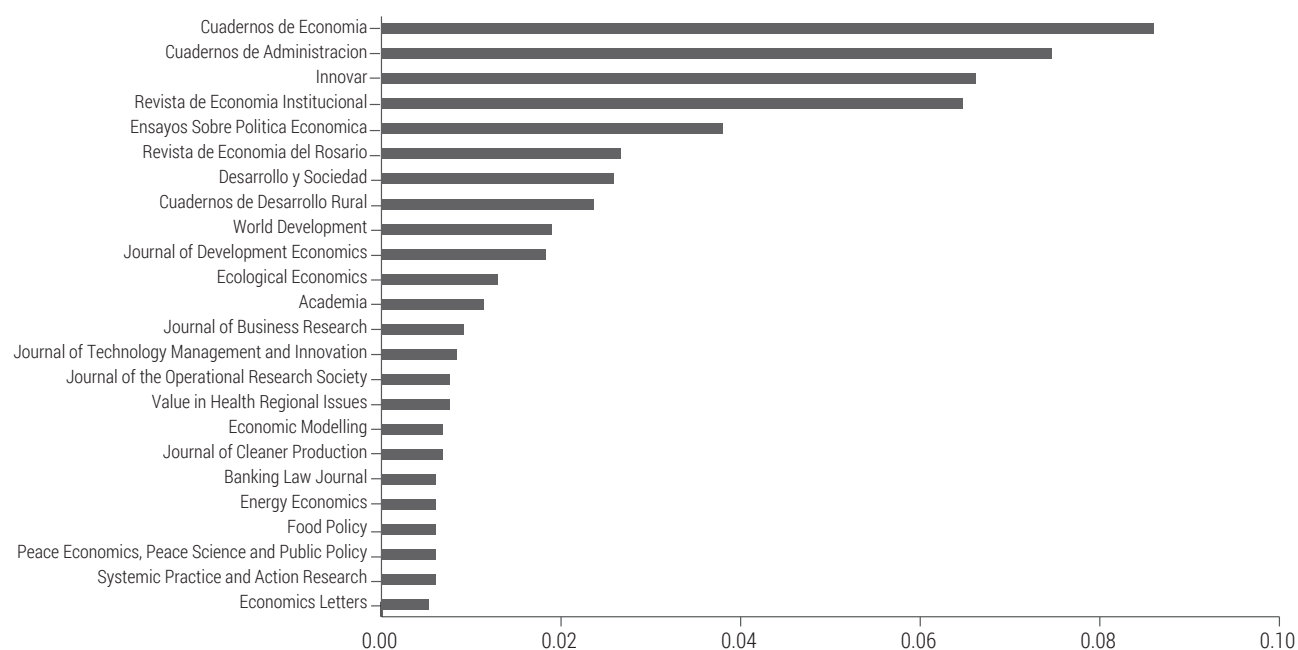
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

**Tabla 2.** Principales revistas que publicaron artículos en BMA y EEF (enero de 1974 - junio de 2014)

Revista	País	Ambas	<i>Business, Management and Accounting</i>	<i>Economics, Econometrics and Finance</i>
Cuadernos de Economía	Colombia			113
Cuadernos de Administración	Colombia	98		
Innovar	Colombia		87	
Revista de Economía Institucional	Colombia			85
Ensayos Sobre Política Económica	Colombia			50
Revista de Economía del Rosario	Colombia			35
Desarrollo y Sociedad	Colombia			34
Cuadernos de Desarrollo Rural	Colombia			31
Journal of Development Economics	Holanda			24
Ecological Economics	Holanda			17
Academia	Venezuela		15	
Journal of Business Research	Holanda		12	
Journal of Technology Management and Innovation	Chile		11	
Journal of the Operational Research Society	Reino Unido		10	
Economic Modelling	Holanda			9
Journal of Cleaner Production	Holanda		9	
Banking Law Journal	Estados Unidos	8		
Energy Economics	Holanda			8
Food Policy	Estados Unidos			8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

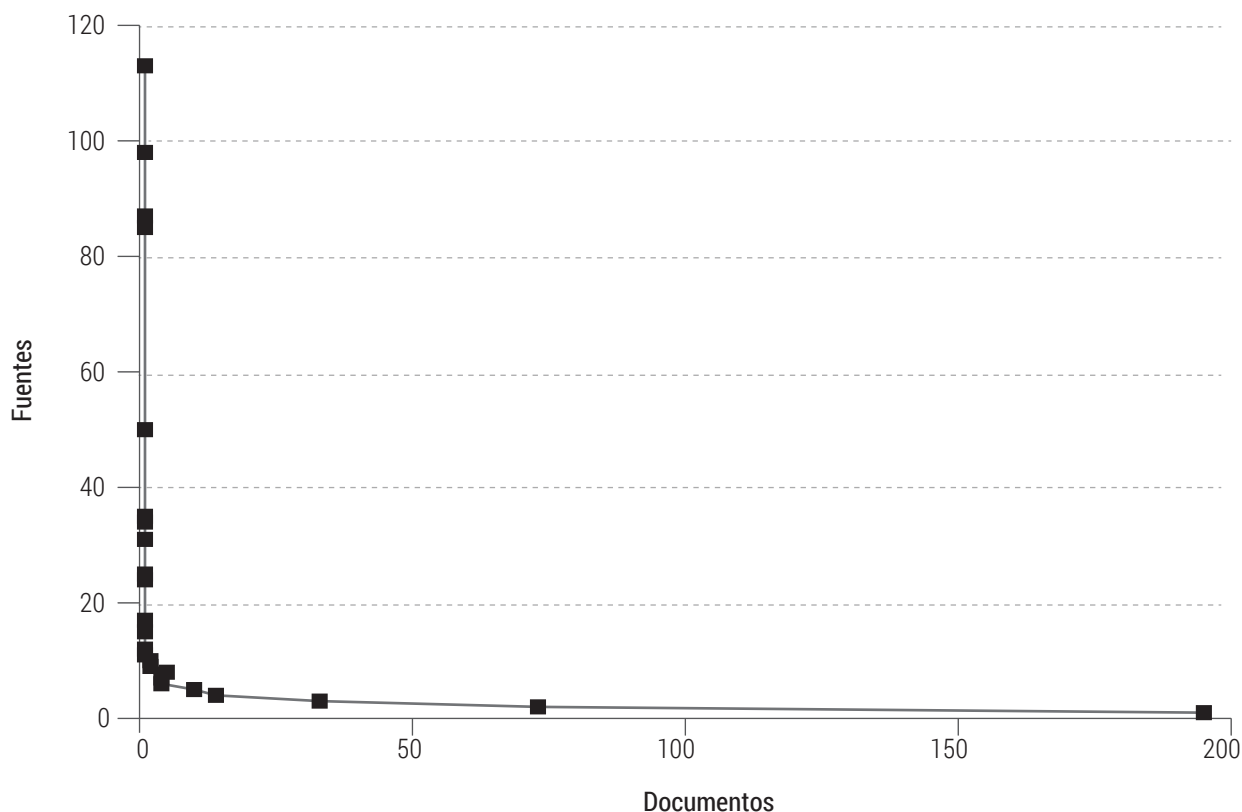
**Figura 3.** Principales revistas que publicaron artículos en EEF o BMA (enero de 1974-junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

REVISIÓN

**Figura 4.** Número de documentos publicados sobre EEF y BMA por fuente (enero de 1974-junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Cabe resaltar que las revistas colombianas están ubicadas en su gran mayoría en el cuartil 4 de Scopus y sus índices H son muy bajos, lo que implica que los documentos difundidos a través de ellas tienen un impacto leve en la comunidad académica internacional y nacional. Muestra de ello es que de acuerdo con los indicadores de Scimago para 2014, las citas de documentos publicados en revistas colombianas, citados por otras revistas colombianas en BMA fue solo de 0.02 % y en 2013 de 0.24 %. En lo referente a EEF los valores fueron 0.13 % y 0.66 % (Scimago, 2016). El valor de citas por documento, también es bajo, considerando los datos entre 1996 y 2014, 2,27 para BMA y 3.55 para EEF.

Ahora bien, el número total de fuentes en el período analizado asciende a 356, pero aquellas que han publicado entre uno y dos documentos (268) concentran el 25.97 % del total de la producción publicada, lo que

equivale a 341 trabajos. Visto desde otro enfoque las primeras 10 revistas (8 de las cuales son colombianas) centralizan el 44.33 % de la producción académica en ambas disciplinas (582 artículos) (tabla 3 y figura 4). Si se considera que el índice H<sup>6</sup> promedio entre 1996 y 2014, para las revistas colombiana del área de BMA era de 21 y el de EEF de 29, y que el promedio latinoamericano en el mismo período era de 68 y 84 respectivamente (Scimago, 2016), se evidencia que la publicación nacional no favorece la visibilidad de la producción colombiana.

6 El concepto del índice h aparece en el año 2005 con el trabajo de Hirsh. Su cálculo corresponde a "...ordenar los trabajos de un autor de forma decreciente en virtud de las citas recibidas por cada trabajo. En el momento en el que el rango (posición en la lista) supera o iguala al valor de la cita, ahí tenemos nuestro índice h. esto significa que el autor tiene h trabajos con al menos h citas" (Grupo Scimago, 2007, p. 47).

**Tabla 3.** Número de documentos publicados sobre EEF y BMA por fuente (enero de 1974-junio de 2014)

Número de documentos	Número de fuentes	Total de documentos publicados	Participación
1	195	195	14.9 %
2	73	146	11.1 %
3	33	99	7.5 %
4	14	56	4.3 %
5	10	50	3.8 %
6	4	24	1.8 %
7	4	28	2.1 %
8	5	40	3.0 %
9	2	18	1.4 %
10	2	20	1.5 %
11	1	11	0.8 %
12	1	12	0.9 %
15	1	15	1.1 %
17	1	17	1.3 %
24	1	24	1.8 %
25	1	25	1.9 %
31	1	31	2.4 %
34	1	34	2.6 %
35	1	35	2.7 %
50	1	50	3.8 %
85	1	85	6.5 %
87	1	87	6.6 %
98	1	98	7.5 %
113	1	113	8.6 %
Total	356	1313	100.0 %

Fuente: elaboración propia.

## Idioma de publicación

Como se aprecia en la tabla 4, el idioma de publicación más relevante en el agregado es el inglés. No obstante, al considerar el número de documentos que fueron publicados en revistas que abarcan las dos áreas, el idioma más frecuente es español. Otro elemento a considerar es que en EEF se publicaron documentos en francés, mientras que en BMA no fue así, sin embargo, en BMA hay trabajos publicados en portugués, húngaro y croata.

**Tabla 4.** Idioma de elaboración de los trabajos publicados sobre EEF y BMA por fuente (enero de 1974-junio de 2014)

	Ambas	<i>Business, Management and Accounting</i>	<i>Economics, Econometrics and Finance</i>	Total
Inglés	44	289	403	736
Español	100	112	350	562
Portugués	1	7	0	8
Francés			4	4
Húngaro		1		1
Croata		1		1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Un elemento a considerar es que los trabajos más citados no fueron escritos en español, sino en inglés. Lo que puede ser una señal de que las publicaciones de los autores colombianos no se realizan en revistas donde se concentran los debates académicos actuales.

De otra parte, la presencia de idiomas no tradicionales, se explica por los elevados índices de colaboración internacional. De acuerdo con Scimago (2016), en 2014 el porcentaje de co-autoría internacional para Colombia en el área de BMA era de 41.79 %, el de EEF era de 45.03 % y el promedio latinoamericano ascendía a 32.8 % y 39.3 %, respectivamente.

## Autores

Los autores con mayor cantidad de artículos en las dos áreas se encuentran en la tabla 5. Entre ellos las filia-ciones institucionales más frecuentes son: Universidad Nacional, Banco de la República, Universidad de los Andes y Universidad de Córdoba.



**Tabla 5.** Principales autores de la producción en EEF y BMA (enero de 1974–junio de 2014)

Autor	Artículos	Afiliación	Documentos totales en la base	Índice H	Citaciones totales	Documentos de la base que lo citan	Coautores
Otero, J.	27	Universidad del Rosario	38	7	140	129	11
Cárdenas, J.C.	19	Universidad de los Andes	33	12	682	498	61
Alvis, A.	16	Universidad de Córdoba	21	3	41	34	17
Montoya Torres, J.R.	13	Universidad de la Sabana	45	6	121	105	57
Ríos, L.A.	13	Universidad de Antioquia	64	9	289	235	65
Páez, M.S.	12	Universidad de Córdoba	29	7	119	92	28
Gómez González, J.E.	12	Banco de la República	18	3	18	15	21
Dyner, I.	11	Universidad Nacional de Colombia	30	9	238	225	50
Bogliacino, F.	10	Universidad Konrad Lorenz	16	4	44	34	13
Gonzalez, A.	10	Banco de la República	16	4	27	26	35
Duque Oliva, E.J.	9	Universidad Nacional de Colombia	10	1	3	3	4
Vélez Pareja, I.	9	Principio del formulario Universidad Tecnológica de BolívarFinal del formulario	10	1	12	9	11
Marín, J.M.	9	Universidad de Antioquia	43	8	249	219	49
Iregui, A.M.	9	Banco de la República	10	2	13	13	5
Lafont, J.J.	9	Principio del formulario Universidad de CórdobaFinal del formulario	14	3	28	25	20
Alvarez, C.	9	Principio del formulario Universidad de MedellínFinal del formulario	14	2	15	13	9
Arango, L.E.	8	Principio del formulario Banco de la RepúblicaFinal del formulario	14	3	23	22	14
Ensuncho, A.E.	8	Principio del formulario Universidad de CórdobaFinal del formulario	11	3	29	17	12
Zuleta, H.	8	Universidad de los Andes	14	4	37	26	6
Vargas, J.F.	8	Universidad del Rosario	9	2	30	30	10
Castrillon, O.D.	8	Universidad Nacional de Colombia	14	3	19	13	16

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

**Tabla 6.** Coeficientes de correlación

	Documentos totales en la Base	Índice H	Citaciones totales en la base	Documentos de la base que lo citan	Coautores
Documentos totales en la Base	1.000				
Índice H	0.760	1.000			
Citaciones totales	0.615	0.888	1.000		
Documentos de la base que lo citan	0.660	0.915	0.994	1.000	
Coautores	0.797	0.850	0.765	0.796	1.000

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

De acuerdo con la tabla 6, escribir con varios coautores está relacionado positivamente con mayores niveles del índice H y con un mayor número de citaciones, lo que puede explicarse por la mayor divulgación del documento en las comunidades de cada coautor e incluso en los países de cada coautor, si se considera que la colaboración internacional está por encima del promedio latinoamericano.

Ahora bien, empleando la herramienta Microsoft Academic Research es posible identificar que Juan Camilo Cárdenas, autor con mayor índice H de la tabla 5, escribió con 135 co-autores entre 1994 y 2012, recibió 324 citaciones en documento y fue citado por 562 autores.

En el caso de este autor, los altos indicadores podrían explicarse por: (i) publicación en revistas de alto impacto, (ii) publicación en revistas especializadas en su área de estudio, (iii) alto índice de co-autoría internacional.

### **Filiación institucional**

En cuanto a la filiación institucional, se aprecia que en la mayor parte de artículos participó al menos un autor de la Universidad de los Andes (304), seguida de la Universidad Nacional (267) y la Universidad del Rosario (124). En el primer caso, las revistas donde publican son las siguientes: Eurostitch Magazine (25), Desarrollo y Sociedad (12), Cuadernos de Economía (12), Cuadernos de Administración (11), Journal of Business Research (11), Innovar (9), Ecological Economics (9), Journal of Development Economics (9), Ensayos Sobre Política Económica (8), World Development (8), Systemic Practice and Action Research (7), Journal of Cleaner Production (5), Lecture Notes in Business Information Processing (5), Journal of the Operational Research Society (5), Academia (4), Journal of Business Ethics (4), Revista

de Economía Institucional (4), International Journal of Production Economics (4), Journal of Economic Behavior and Organization (4), Emerging Markets Review (3), Systems Research and Behavioral Science (3), Systems Practice (3), Revista de Economía del Rosario (3), Peace Economics Peace Science and Public Policy (3), Cuadernos de Desarrollo Rural (3), Journal of Econometrics (3), International Journal of Production Research (2), Journal of Conflict Resolution (2), Journal of Economic Issues (2), Journal of Economics and Business (2), American Economic Review (2), Journal of Industrial and Management Optimization (2), Applied Economics Letters (2), Journal of Public Economic Theory (2), Journal of Public Economics (2), Business History Review (2), Journal of Socio Economics (2) y Review of Economics and Statistics (2) (tabla 7).

En el segundo caso las publicaciones de los autores de la Universidad Nacional de Colombia se encuentran en: Innovar (51), Cuadernos de Economía (41), Cuadernos de Administración (30), Información Tecnológica (29), Revista de Economía Institucional (15), Cuadernos de Desarrollo Rural (8), Ensayos Sobre Política Económica (5), Journal of Technology Management and Innovation (5), Value in Health Regional Issues (5), Picmet Portland International Center for Management of Engineering and Technology Proceedings (4), Desarrollo y Sociedad (3), Energy Economics (3), Journal of the Operational Research Society (3), Complex Systems Concurrent Engineering Collaboration Technology Innovation and Sustainability (2), Cuadernos de Economía Latin American Journal of Economics (2), Journal of Cleaner Production (2), Journal of Forecasting (2), Nonlinear Analysis Real World Applications (2), System Dynamics Review (2), Utilities Policy (2), Economic Theory (1), Economists in the Americas (1), Electricity Market Reform (1), Engineering Science and Education Journal (1), European

Journal of Innovation Management (1), Futures (1), IEEE Potentials (1), Intangible Capital (1), International Advances in Economic Research (1), International Conference on Information and Knowledge Management Proceedings (1), International Journal of Health Geographics (1), International Journal of Manufacturing Technology and Management (1), International Journal of Theoretical and Applied Finance (1), 2012 International Conference on Education and E Learning Innovations Iceli 2012 (1), Journal of Economic Behavior and Organization (1), Journal of Economic Psychology (1), Annual International Conference of the American Society for Engineering Management 2012 Asem 2012 Agile Management Embracing Change and Uncertainty in Engineering Management (1) (tabla 7).

Lo anterior muestra una clara vocación de los autores de la Universidad de los Andes por publicar en el exterior, mientras que la producción de la Universidad Nacional se centraliza especialmente en las revistas colombianas.

**Tabla 7.** Principales filiaciones institucionales de los autores

Entidad	Número de documentos
Universidad de los Andes	304
Universidad Nacional de Colombia	267
Universidad del Rosario	124
Universidad Javeriana	114
Universidad de Antioquia	85
Universidad del Valle	76
EAFIT	73
Universidad Externado de Colombia	49
CIAT	32
Universidad de la Sabana	28
Universidad de Córdoba	26
Universidad del Norte	26
Universidad de Cartagena	26
Banco de la República	20

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

### **Países en los cuales se publican los trabajos de autores con filiación institucional colombiana**

Para la elaboración de este apartado, se utilizó la información de la base de datos del total de las revistas

incluidas en Scopus a junio de 2014. A partir de ella, se identificó el país de origen de la publicación en la cual se difundieron los documentos escritos por autores pertenecientes a instituciones colombianas. Los resultados se pueden visualizar en las figuras 5-8 y tabla 8. En el agregado 533 de los 1313 artículos (40.59 %) fueron publicados en fuentes colombianas, 236 en publicaciones holandesas (17.97 %), 205 en fuentes del Reino Unido (15.61 %), 196 en revistas americanas (14.93 %). Cabe mencionar que si se analizan de forma independiente los trabajos de BMA y EEF, los resultados cambian un poco. La mayor parte de trabajos de BMA se publicó en revistas de origen estadounidense (98), seguido de Colombia (87) y Reino Unido (84). En el caso de los documentos de EEF, la mayoría se publicó en revistas colombianas (348), seguido de Holanda (157) y Reino Unido (114).

**Tabla 8.** Países en los cuales se difunden los artículos de autores con filiación institucional colombiana (enero de 1974–junio de 2014)

País	Ambas	Business, Management and Accounting	Economics, Econometrics and Finance	Total
Alemania	1	19	8	28
Australia		3		3
Brasil		3	3	6
Canadá		6	1	7
Chile		15	13	28
Colombia	98	87	348	533
Corea del Sur			2	2
Croacia		2		2
Dinamarca		1		1
España	3	7	13	23
Estados Unidos	13	98	85	196
Filipinas	2		1	3
Francia	1		1	2
Grecia		1		1
Holanda	17	62	157	236
México			8	8
Nueva Zelanda			1	1
Reino Unido	7	84	114	205
Serbia		1		1
Singapore	3		1	4
Sudáfrica			1	1
Ucrania		1		1
Venezuela		20	1	21

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

**Figura 5.** Países en los cuales se difunden los artículos de autores con filiación institucional colombiana en publicaciones catalogadas simultáneamente para EEF y BMA



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.

**Figura 6.** Países en los cuales se difunden los artículos de autores con filiación institucional colombiana en el área de BMA



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.

**Figura 7.** Países en los cuales se difunden los artículos de autores con filiación institucional colombiana en el área de EEF



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.

**Figura 8.** Países en los cuales se difunden los artículos de autores con filiación institucional colombiana en el agregado ciencias económicas



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus, empleando Philcarto.



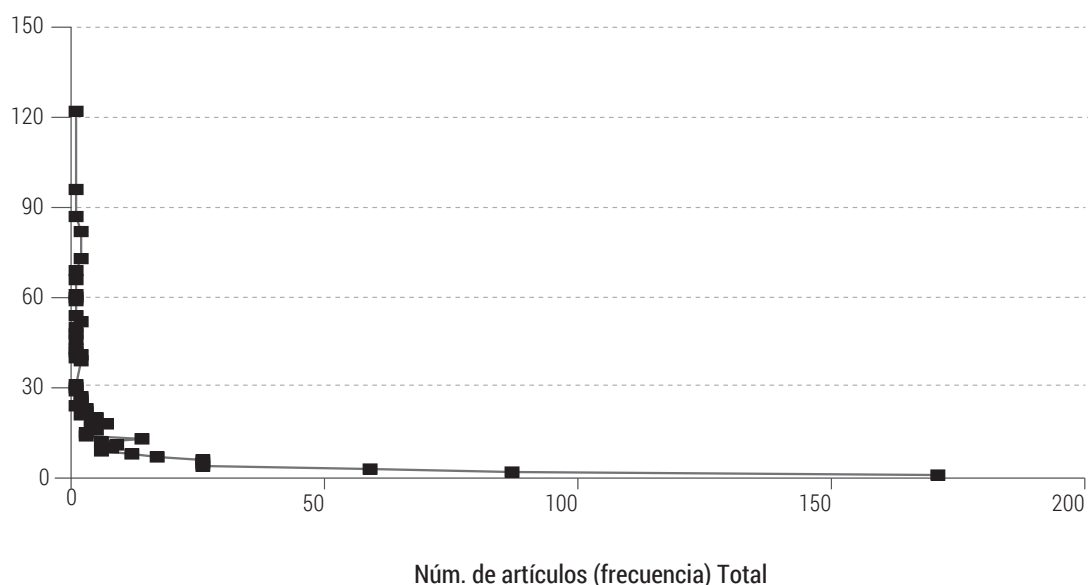
## Análisis de citas e indicadores

### Análisis de citas

Con respecto a las citas, debe mencionarse que de los 1313 trabajos elaborados en el período mencionado, 772 documentos no habían sido citados aún. En otras palabras, el 58.80 % de los documentos producidos entre enero de 1974 y junio de 2014 no habían tenido ninguna repercusión en la producción académica pos-

terior. De otra parte, el número total de citas recibidas ascendió a 4115, es decir, un promedio de 3.13 citas por documento realizado y 7.6 citas por documento realmente citado. Como se aprecia en el anexo 1 y la figura 9, la mayor parte de los documentos elaborados desde 1974 recibe entre 1 y 8 citas, concentrando el 32.29 % de los trabajos y el 27.4 % de las citas recibidas. Este hecho contrasta con el hecho de que 3 documentos concentren el 7.04 % de las citas (tabla 9).

**Figura 9.** Número de citas vs número de artículos.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

**Tabla 9.** Documentos con mayor número de citas

Autor	Título	Año de publicación	Fuente	Número de citas	Tipo de documento
Cardenas J.C., Stranlund J., Willis C.	Local environmental control and institutional crowding-out	2000	World Development	122	Artículo
Barrios E.	Soil biota, ecosystem services and land productivity	2007	Ecological Economics	96	Artículo
Esfahani H.S., Ramirez M.T.	Institutions, infrastructure, and economic growth	2003	Journal of Development Economics	87	Artículo
Brander J.A.	Chapter 27 Strategic trade policy	1995	Handbook of International Economics	82	Capítulo de libro
Bento A.M., Cropper M.L., Mobarak A.M., Vinha K.	The effects of Urban spatial structure on travel demand in the United States	2005	Review of Economics and Statistics	82	Artículo

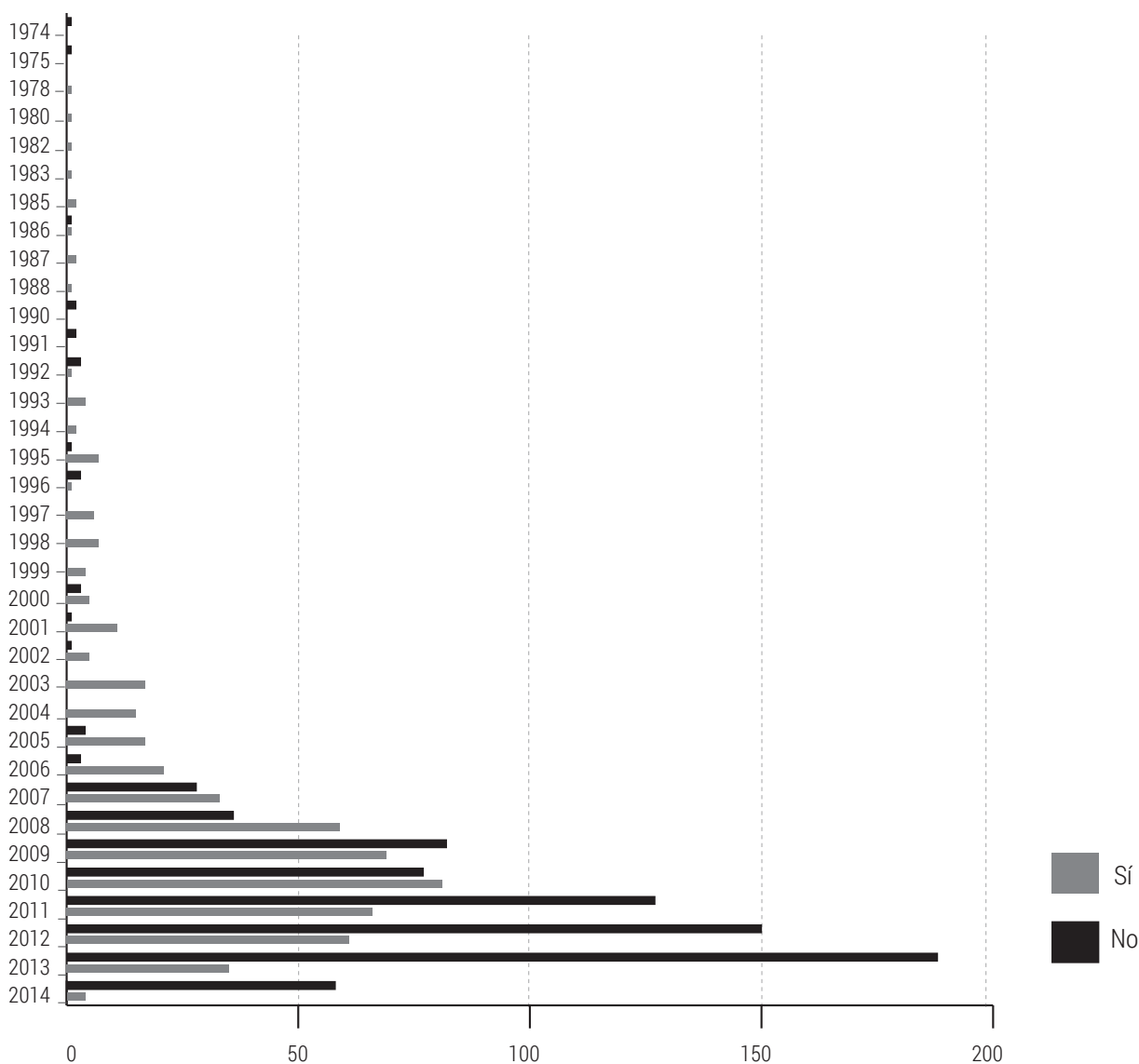
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

Asimismo, en la figura 10 se evidencia que los documentos no citados (barra azul) tienen una tendencia creciente, principalmente a partir de 2007. Esto puede explicarse en parte debido a que se trata de literatura reciente que se encuentra hace poco en circulación y a que las revistas en las que publican los autores colombianos son principalmente nacionales, las que tienen como ya se enunció un factor de impacto e índice H bajo. En 2012 el 71 % de los trabajos producidos en ese año no habían recibido ninguna citación a junio de

2014; para los documentos publicados en 2012 esta cifra ascendió a 84 %.

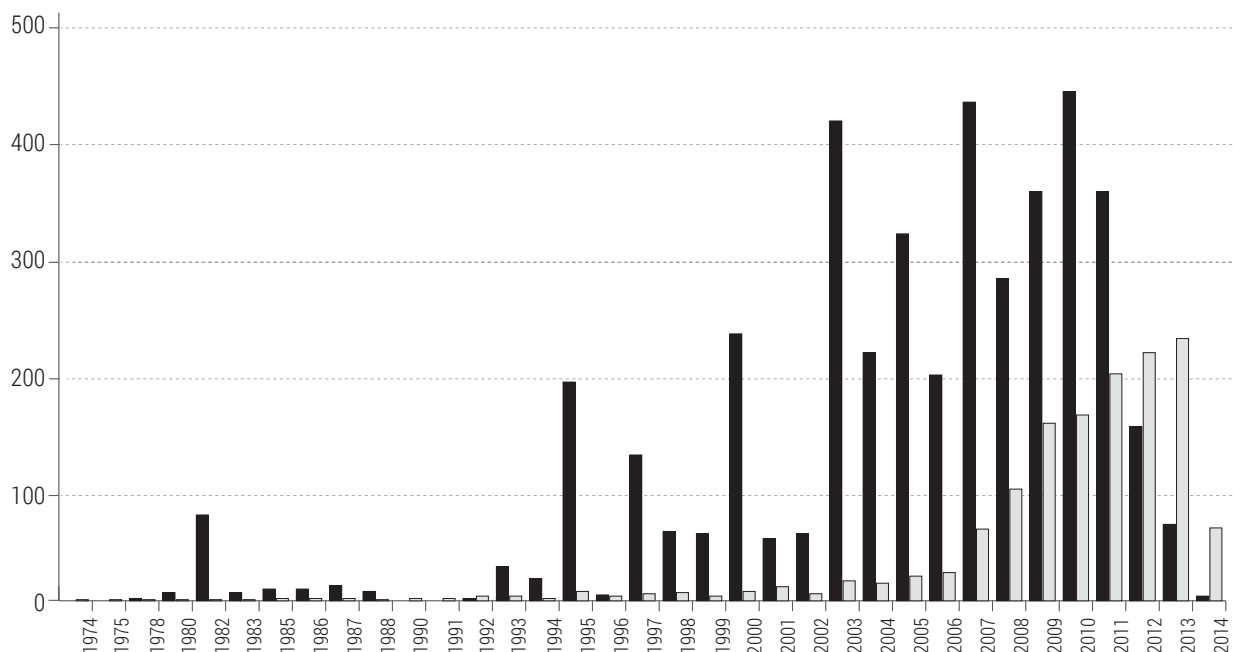
Ahora bien, el año en el que mayor número de citas recibieron los documentos de EEF y BMA fue 2010 (433 citas) para 81 trabajos (de 158 que fueron elaborados), es decir, una citación promedio de 5.35 para cada documento citado. El segundo año de mayor citación fue 2007 (424 citas) para 33 trabajos citados (de un total de 61 elaborados), es decir, 12.4 citas en promedio por cada texto citado (figura 11).

**Figura 10.** Documentos no citados vs. citados por año (1974-junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

**Figura 11.** Documentos y citas por año (1974-junio de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

### Índices H, G, R, i10 y A

Aunque tradicionalmente, sólo se calcula el índice H, recientemente se han empleado otros indicadores como el G, el i10, el R y el A (Lozano Díaz y Rodríguez Sánchez, 2012; Arencibia y Carvajal, 2008). El análisis de citas realizado anteriormente permite calcular cada uno de ellos.

- El índice H (Hirsch, 2005, p. 16569) de la producción en el área (BMA y EEF simultáneamente) es 8, esto quiere decir que 8 artículos, al menos han recibido entre enero de 1974 y junio de 2014, 8 citas. Considerando exclusivamente EEF, el índice H es 8; para BMA es 6 y para publicaciones de ambas áreas es 3.
- Por su parte el índice G<sup>7</sup> (Egghe, 2006, p. 133) correspondió a 44 para el agregado de trabajos, la ventaja de este índice es que tiene en cuenta la can-

tidad de citas recibidas por los artículos más citados (Arencibia y Carvajal, 2008). Para publicaciones de ambas áreas el índice G fue 12, para las de BMA es 26 y para las de EEF fue 40.

- El índice R (Jin, Liang, Rousseau y Egghe, 2009, p. 236) corresponde a la raíz cuadrada de la sumatoria de citas recibidas por los artículos que hacen parte del índice H. Para el agregado de documentos es 20.6, para los trabajos de EEF es 15.4, para BMA es 11.7 y para publicaciones de ambas áreas 5.84.
- El índice i10 corresponde al número de publicaciones que han sido citadas al menos 10 veces. Para el agregado de la disciplina es 111, es decir, sólo el 8.45 % de los trabajos. Para publicaciones de ambas áreas el i10 es 5 (10.63 %), para los trabajos de EEF fue 77 (24.13 %) y para BMA 29 (16.57 %).

7 Para el cálculo del Índice G, se listan los artículos de un autor en orden descendente de acuerdo con el número de citas recibidas por cada uno de ellos. Posteriormente, en una segunda columna se calcula el valor del cuadrado del dígito que refleja la posición del artículo en la lista (g<sup>2</sup>). Y en una tercera se refleja el número de citas acumuladas (H). El índice g lo determina la posición del último artículo en el que el valor del cuadrado de esa posición

es inferior al número de citas acumuladas (López y de Pablos Coello, 2013, p. 136 y Arencibia y Carvajal, 2008, p. 3).

- Finalmente, el índice A (Jin, Liang, Rousseau y Eghe, 2009, p. 237) corresponde a la sumatoria de citas recibidas por los artículos que hacen parte del índice H dividida entre el índice H. Para el agregado de documentos es 53, para los trabajos de EEF fue 29.8; para BMA fue 22.7 y para documentos de ambas disciplinas fue 11.33.

Considerando los resultados de los índices anteriores se puede deducir que existen diferencias significativas en el impacto de la producción académica de autores con filiación institucional colombiana en las áreas de Economía (Economics, Econometrics and Finance -EEF-) y Administración (Business, Management and Accounting -BMA-). Frente a las publicaciones del primer grupo con respecto a las del segundo, se encuentra que en términos absolutos los trabajos son más numerosos, tienen un mayor índice H, el valor en porcentaje del indicador  $i_{10}$  es casi del 25 % y el número de citas recibidas por los documentos que conforman el índice H es mayor. La mayor parte de los resultados en el agregado son explicados por el comportamiento de los indicadores de la EEF. Las publicaciones que fueron catalogadas en las dos áreas, presentan índices de impacto inferiores, en todos los casos, frente a los obtenidos por los trabajos de EEF y BMA.

Si bien inicialmente puede considerarse que el número de trabajo en EEF es mayor que en BMA, lo que afectaría el resultado de los indicadores, debe mencionarse que precisamente los índices R,  $i_{10}$  y A permiten controlar este sesgo parcialmente, ya que se calculan a partir de los documentos que hacen parte del índice H. No obstante, si es un llamado de atención para que futuros indicadores bibliométricos puedan corregir o controlar un posible sesgo dado por el número de artículos al compararlos o más áreas.

## Consideraciones finales

El documento presentado muestra la utilidad y pertinencia de los análisis bibliométricos para comprender la manera en que se produce y difunde conocimiento en áreas específicas, a la vez que contribuye a la construcción de una historia de la ciencia en el país. Particularmente, el empleo del índice Scopus para la elaboración del análisis, es consistente con la política de evaluación de las actividades de investigación que adelanta Colciencias, pues procesos como el reconocimiento y medición de Grupos de investigación e investigadores están mediados por la indexación en dicho índice de sus productos académicos y científicos, específicamente los artículos publicados.

Ahora bien, una mirada a los indicadores básicos de las publicaciones muestra que para el período bajo estudio la mayor parte de los trabajos en las áreas de Administración y Economía fueron publicados en artículos, sin embargo, una revisión de las fuentes indica, de una parte, que las revistas con mayor número de artículos escritos con por lo menos un autor afiliado a una institución colombiana son, de igual manera, colombianas, lo que revela una cierta endogamia en la dinámica de la producción nacional; y de otra parte, que existe una alta concentración, pues 10 revistas (8 de las cuales son colombianas) centralizan el 44.33 % de la producción académica del país en las áreas de conocimiento consideradas. Lo anterior resulta explicativo de la escasa visibilidad de la producción académica colombiana en otras latitudes, ya que como se evidenció la mayoría de las revistas colombianas se encuentran en cuartil 4 y sus índices H son bajos, incluso con respecto al promedio latinoamericano.

Cabe señalar que las coautorías guardan una relación positiva con los niveles de índice H y con el número de citas recibidas, por lo que podría sostenerse que la colaboración contribuye al impacto de las investigaciones. Esto explicado parcialmente porque los índices de co-autoría internacional son superiores al promedio latinoamericano, lo que conduce a que la visibilidad de los trabajos pueda ser mayor al difundirse en los países de origen de los autores.

De otro lado, las filiaciones institucionales con mayor número de artículos publicados son en su orden, la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, mostrando esta primera una tendencia a publicar en el exterior, y la segunda, una preferencia por las revistas nacionales, lo que explicaría que los autores de las primeras dos instituciones tengan índices H mayores que los autores de la Universidad Nacional.

Por otra parte, en lo que respecta al análisis de citaciones, se observa que cerca del 60 % de los documentos producidos entre enero de 1974 y junio de 2014 no habían recibido cita alguna, y que entre los documentos citados, la mayor parte recibió entre 1 y 8 citas. Esto se encuentra asociado con los escenarios de publicación escogidos por los autores para divulgar su producción y a que los documentos con mayores citas son escritos en inglés y no en otro idioma.

Ahora, considerando por separado las áreas de conocimiento bajo estudio, se encuentra que de acuerdo con los resultados de los índices bibliométricos utilizados (H, G,  $i_{10}$ , R y A), el impacto de las publicaciones en Economía es más amplio que en el área de Administración; no obs-

tante, un campo de investigación futuro sería la construcción de indicadores bibliométricos que permitan realizar un control asociado al número de documentos publicados en un área específica, o que desarrolle otras métricas de impacto asociado a las fuentes o autores que citan cada artículo. Asimismo, para futuros trabajos sería pertinente incorporar un análisis de género, autocitaciones, co-autoría y aplicación de los índices por revista, principales autores, replicar el análisis presentado aquí para el caso de ISI WoS y utilizar las cifras de posteriores trabajos bibliométricos para discutir las relaciones centro-periferia en la producción académica o un análisis desde la economía política.

## Financiación

No hubo financiación para la escritura de este artículo.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- Abramo, G.; Cicero, T. y D'Angelo, C.A. (2014). Are the authors of highly cited articles also the most productive ones? *Journal of Informetrics*, 8(1), 89-97.
- Ale Ebrahim, N.; Salehi, H.; Embi, M. A.; Habibi, F.; Gholizadeh, H. y Motahar, S. M. (2014). Visibility and Citation Impact. *International Education Studies*, 7(4), 120-125. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2419315>
- Alonso-Arroyo, A.; Aleixandre-Benavent, R.; Vidal-Infer, A.; Anguita-Sánchez, M.; Chorro-Gascó, F.J.; Bolaños-Pizarro, M.; Castelló-Cogollos, L.; Navarro-Molina, C.; Valderrama-Zurián, J.C. (2014). Publicaciones derivadas de las comunicaciones a los congresos anuales de la Sociedad Española de Cardiología. *Revista Española de Cardiología*, 67(1), 15-21.
- Amodio, P. y Brugnano, L. (2014). Recent advances in bibliometric indexes and the PaperRank problem. *Journal of Computational and Applied Mathematics*, 267, 182-194.
- Araújo Ruiz, J. y Arencibia, R. (2002). Informetría, bibliometría y cienciometría: aspectos teórico-prácticos. *ACIMED*, 10(4), 5-6. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352002000400004&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352002000400004&lng=es&nrm=iso).
- Arencibia, J. y Carvajal Espino, R. (2008). Los índices H, G y R: su uso para identificar autores líderes en el área de la Comunicación durante el período 2001-2006. *Acimed*, 17(4). Disponible en: <http://eprints.rclis.org/11604/>
- Arias, E., Velasco, J. y Novo, M. (2016). Análisis bibliométrico sobre la investigación en violencia de género. Fundamentos y nuevas tendencias. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Esther\\_Arias/publication/296485748\\_ANALISIS\\_BIBLIOMETRICO SOBRE\\_LA\\_INVESTIGACION\\_EN\\_VIOLENCIA\\_DE\\_GENERO\\_FUNDAMENTOS\\_Y\\_NUEVAS\\_TENDENCIAS\\_BIBLIOMETRIC\\_ANALYSIS\\_ON\\_INTIMATE\\_PARTNER\\_VIOLENCE\\_RESEARCH\\_BASIS\\_AND\\_NEW\\_TRENDS/links/56d5dd7108aee1aa5f730caa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Esther_Arias/publication/296485748_ANALISIS_BIBLIOMETRICO SOBRE_LA_INVESTIGACION_EN_VIOLENCIA_DE_GENERO_FUNDAMENTOS_Y_NUEVAS_TENDENCIAS_BIBLIOMETRIC_ANALYSIS_ON_INTIMATE_PARTNER_VIOLENCE_RESEARCH_BASIS_AND_NEW_TRENDS/links/56d5dd7108aee1aa5f730caa.pdf)
- Arias Díaz-Faes, A. (2015). Nuevas aproximaciones metodológicas al estudio de la colaboración en la ciencia a través de las publicaciones científicas. [Tesis doctoral] Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en <http://hdl.handle.net/10366/127969>
- Armfield, N.R.; Edirippulige, S.; Caffery, L.J.; Bradford, N.K.; Grey, J.W.; Smith, A.C. (2014). Telemedicine – A bibliometric and content analysis of 17 932 publication records. *International Journal of Medical Informatics*, In Press, Corrected Proof.
- Bouyssou, D. y Marchant, T. (2014). An axiomatic approach to bibliometric rankings and indices. *Journal of Informetrics*, 8(3), 449-477.
- Brones, F.; Monteiro de Carvalho, M. y de Senzi Zancul, E. (2014). Ecodesign in project management: a missing link for the integration of sustainability in product development? *Journal of Cleaner Production*, 80(1), 106-118.
- Brzezinski, M. (2014). Power Laws in Citation Distributions: Evidence from Scopus Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2397685> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2397685>
- Costa, P. R. da. (2015). Inovação no ensino e aprendizagem em finanças: análise da literatura entre 2005 e 2015. [Tesis de maestría]. São Paulo: FECAP.
- Delgado López-Cózar, E. (2016). ¿Evaluar la investigación con Google Scholar? Yes we can. Ponencia presentada en el V Seminario EC3, celebrado en Granada el 12 de junio de 2015. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/41069>



- Gregorio Chaviano, O., Méndez Rátiva, C.P., Peralta, M. J. (2015). Acercamiento bibliométrico a las revistas científicas colombianas de ciencias sociales: comparación y nuevas miradas hacia la evaluación y categorización a partir de ISI WoS y Scielo Citation Index. *IV Jornadas de Intercambio y Reflexión acerca de la Investigación en Bibliotecología*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/52479>
- González-Pereira, B., Guerrero-Bote, V. P. y Moya, F. (2009). The SJR indicator: A new indicator of journals' scientific prestige. *Tech. Rep.* arxiv:abs/0912.4141 [cs.DL]. Consultado el 10 de junio de 2010 en <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/0912/0912.4141.pdf>.
- Grupo Scimago. (enero-febrero de 2007). El índice h de Hirsch: su aplicación a algunos de los científicos españoles más destacados. *El profesional de la información*, 16(1), 47-49.
- Egghe, L. (2006). Theory and practise of the g-index. En: *Scientometrics*, 69(1), 131-152.
- Filippo, D. D., & Fernández, M. T. (2002). *Bibliometría: importancia de los indicadores bibliométricos. El estado de la ciencia: principales indicadores deficiencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos*. Disponible en: [http://www.ricyt.org/component/docman/doc\\_view/113-bibliometria-importancia-de-los-indicadores-bibliometricos?Itemid=2](http://www.ricyt.org/component/docman/doc_view/113-bibliometria-importancia-de-los-indicadores-bibliometricos?Itemid=2)
- Hagen, N.T. (2014). Reversing the byline hierarchy: The effect of equalizing bias on the accreditation of primary, secondary and senior authors. *Journal of Informetrics*, 8(3), 618-627.
- Hirsch, J.E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102 (46), 16569-16572.
- Jatobá Leal, I. y Gomes de Araújo, J. (2012). Cartografía digital: o software philcarto no ensino da geocartografia. *Revista Metáfora Educacional*, 12, 49-65.
- Jin BH, Liang LM, Rousseau R, Egghe L. (2007). The R- and AR-indices: Complementing the h- index. *Chinese Science Bulletin*, 52(6), 855-863.
- Joyce, C.W.; Kelly, J.C. y Sugrue, C. (2014). A bibliometric analysis of the 100 most influential papers in burns. *Burns*, 40(1), 30-37.
- Koc, E. y Boz, H. (2014). Triangulation in tourism research: A bibliometric study of top three tourism journals. *Tourism Management Perspectives*, 12, 9-14.
- López-Torres Hidalgo, J.; Basora Gallisà, J.; Orozco Beltrán, D. y Bellón Saameño, J.A. (2014). Mapa bibliométrico de la investigación realizada en atención primaria en España durante el periodo 2008-2012. *Atención Primaria*, In Press, Corrected Proof.
- López, M. T., & de Pablos Coello, J. M. (2013). El "índice h" en las estrategias de visibilidad, posicionamiento y medición de impacto de artículos y revistas de investigación. (J. y. Facultad de Ciencias Sociales, Ed.) *Investigar la Comunicación hoy. Revisión de políticas científicas y aportaciones metodológicas: Simposio Internacional sobre Política Científica en Comunicación*, 133-150.
- Lozano Díaz, I. A. y Rodríguez Sánchez, Y. (2012). Análisis de los índice H, G Y R en el sector agropecuario cubano a través de Scopus, 2005-2009. *Anales de Documentación*, 15(1), 1-17. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63524084004>
- Machado, C., Saraiva de Souza, M.T., dos Santos Parisotto, I. R. y Palmisano, A. (2016). As Leis da Bibliometria em Diferentes Bases de Dados Científicos. *Ciencias da Administração*, 18(44), 111-123. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5434974>
- Martínez-Fuentes, J.; Ríos-Díaz, J.; Meroño-Gallut, A.J.; Martínez-Payá, J.J. y del-Baño-Aledo, M.E. (2014). Caracterización de la base intelectual de la fisioterapia a través del análisis de co citación de documentos. *Fisioterapia*, 36(4), 167-176.
- Melo Ribeiro, H.C. (2013). Avaliação da Produção Acadêmica da Revista Gestão & Regionalidade de 2005 a 2012 através de Bibliometria e Sociometria. *Gestão e Sociedade*, 7 (18). Doi: <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v7i18.1899>
- Microsoft Academic Research (2013). Disponible en <http://academic.research.microsoft.com/>
- Oliveira Figueiredo, M.; Mazer, S.M.; Guillaumon Emmel, M.L. y Fernández Alba, E. (2014). Análisis de la producción científica en Brasil sobre dificultades de aprendizaje: una revisión bibliométrica. *Aula Abierta*, 42(1), 31-38.
- Ortiz Muñoz, Ernesto, & Hidalgo Delgado, Yusniel. (2016). Detección de comunidades a partir de redes de coautoría en grafos RDF. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 27(1), 90-99. Recuperado en 03 de mayo de 2016, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2307-21132016000100007&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-21132016000100007&lng=es&tlng=es).

- Portugal Ferreira, M.; Carvalho Santos, J.; Ribeiro de Almeida, M.I. y Reis, N.R. (2014). Mergers & acquisitions research: A bibliometric study of top strategy and international business journals, 1980–2010. *Journal of Business Research*, In Press.
- Pritchard, A. (1969). Statistical bibliography or bibliometrics. *Journal of documentation*, 25, 348-349.
- Ponomariov, B. y Toivanen, H. (2014). Knowledge flows and bases in emerging economy innovation systems: Brazilian research 2005–2009. *Research Policy*, 43(3), 588-596.
- Rehn, C., & Kronman, U. (2008). *Bibliometric handbook for Karolinska Institutet*. Huddinge: Karolinska Institutet.
- Restrepo-Arango, C., & Urbizagástegui-Alvarado, R. (2016). Métrica de la literatura sobre los indígenas de México. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, 21(46), 104-120. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/43340>
- Rubio Liniers, M.C. (1999). *Bibliometría y Ciencias Sociales*. *Clio*, 7. Disponible en <http://clio.rediris.es/numero007.html>. Consultado el 20 de septiembre de 2010.
- SCImago. (2016). SJR–SCImago Journal & Country Rank. Disponible en <http://www.scimagojr.com>
- Scopus (2016). Content overview. <http://www.elsevier.com/online-tools/scopus/content-overview>
- Schreiber, M. (2014). Examples for counterintuitive behavior of the new citation-rank indicator P100 for bibliometric evaluations. *Journal of Informetrics*, 8(3), 738-748.
- Si Niu, X. (2014). International scientific collaboration between Australia and China: A mixed-methodology for investigating the social processes and its implications for national innovation systems. *Technological Forecasting and Social Change*, 85, 58-68.
- Silva Andrade, L.F., de Paiva, A.L., de Castro Alcântara, V. y Brito, M.J. Desvelando o Campo da Estratégia como Prática e suas Relações, *Iberoamerican Journal of Strategic Management*, 15(1). Disponible en <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2267>
- Túñez López, M. y de Pablos, J.M. (2013). El “índice h” en las estrategias de visibilidad, posicionamiento y medición de impacto de artículos y revistas de investigación. En M. Pacheco Rueda, M. V. Mariño y T. González Hortigüela (coord.). *2º Congreso Nacional sobre Metodología de la Investigación en Comunicación* (p. 133-150). Valladolid: Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación.
- Valcárcel de Laiglesia, M.A.; Alfonso, F.; Miró, O.; Casademont, J. Burbano Santos, P.; Burillo-Putze, G. Fernández Pérez, C. y Martín-Sánchez, F.J. (2014). Characteristics and Longevity of Electronic Citations in Four Leading Biomedical Journals in Spain. *Revista Española de Cardiología* (English Edition), In Press.
- Veiga Rosário, D.A.; Conforto Gracitelli, G.; Malheiros Luzo, M.V.; Carneiro Filho, M.; Cohen, M. y da Silveira Franciozi, C.E. (2014). Níveis de evidência da cirurgia de joelho em periódicos nacionais. *Revista Brasileira de Ortopedia*, 49(1), 13-16.
- Vieira, E.S.; Cabral, J.A.S y Gomes, J.A.N.F. (2014). How good is a model based on bibliometric indicators in predicting the final decisions made by peers? *Journal of Informetrics*, 8(2), 390-405.
- Yu, C. y Davis, C. y Dijkema, G. P. J. (2014). Understanding the Evolution of Industrial Symbiosis Research (April 2014). *Journal of Industrial Ecology*, 18(2), pp. 280-293. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2425944> or <http://dx.doi.org/10.1111/jiec.12073>

**Anexo 1.** Citas recibidas por los documentos (1974- junio 2014)

Número de citas por artículo	Núm. de artículos (frecuencia) Ambas	Núm. de artículos (frecuencia) Business, Management and Accounting	Núm. de artículos (frecuencia) Economics, Econometrics and Finance	Núm. de artículos (frecuencia) Total	% del total de documentos	Citas acumuladas	% del total de citas
1	25	56	90	171	13.02 %	171	4.2 %
2	4	30	53	87	6.63 %	174	4.2 %
3	5	24	30	59	4.49 %	177	4.3 %
4	2	7	17	26	1.98 %	104	2.5 %
5	2	10	14	26	1.98 %	130	3.2 %
6	2	9	15	26	1.98 %	156	3.8 %
7	2	4	11	17	1.29 %	119	2.9 %
8		4	8	12	0.91 %	96	2.3 %
9		2	4	6	0.46 %	54	1.3 %
10	1	2	5	8	0.61 %	80	1.9 %
11		2	7	9	0.69 %	99	2.4 %
12		2	4	6	0.46 %	72	1.7 %
13		4	10	14	1.07 %	182	4.4 %
14			3	3	0.23 %	42	1.0 %
15	1	2		3	0.23 %	45	1.1 %
16		3	2	5	0.38 %	80	1.9 %
17		2	2	4	0.30 %	68	1.7 %
18	1	1	5	7	0.53 %	126	3.1 %
19		1	3	4	0.30 %	76	1.8 %
20		1	4	5	0.38 %	100	2.4 %
21			2	2	0.15 %	42	1.0 %
22	1		2	3	0.23 %	66	1.6 %
23		1	2	3	0.23 %	69	1.7 %
24			1	1	0.08 %	24	0.6 %
25			2	2	0.15 %	50	1.2 %
26		1	1	2	0.15 %	52	1.3 %
27			2	2	0.15 %	54	1.3 %
29		1		1	0.08 %	29	0.7 %
30			1	1	0.08 %	30	0.7 %
31			1	1	0.08 %	31	0.8 %
39	1		1	2	0.15 %	78	1.9 %
40		1		1	0.08 %	40	1.0 %
41			2	2	0.15 %	82	2.0 %
42			1	1	0.08 %	42	1.0 %

Continúa

Continuación anexo 1

Número de citas por artículo	Núm. de artículos (frecuencia) Ambas	Núm. de artículos (frecuencia) Business, Management and Accounting	Núm. de artículos (frecuencia) Economics, Econometrics and Finance	Núm. de artículos (frecuencia) Total	% del total de documentos	Citas acumuladas	% del total de citas
43			1	1	0.08 %	43	1.0 %
46			1	1	0.08 %	46	1.1 %
48			1	1	0.08 %	48	1.2 %
50			1	1	0.08 %	50	1.2 %
52			2	2	0.15 %	104	2.5 %
54		1		1	0.08 %	54	1.3 %
59			1	1	0.08 %	59	1.4 %
60		1		1	0.08 %	60	1.5 %
61		1		1	0.08 %	61	1.5 %
66			1	1	0.08 %	66	1.6 %
69		1		1	0.08 %	69	1.7 %
73		1	1	2	0.15 %	146	3.5 %
82			2	2	0.15 %	164	4.0 %
87			1	1	0.08 %	87	2.1 %
96			1	1	0.08 %	96	2.3 %
122			1	1	0.08 %	122	3.0 %
0	98	235	439	772	58.80 %	0	0.0 %
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>410</b>	<b>758</b>	<b>1313</b>	<b>100.00 %</b>	<b>4115</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Scopus.

# El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia

Desiderio López Niño

## Autor

Desiderio López Niño

Economista, magíster en Gestión Pública (Tecnológico de Monterrey, México), Doctorando en Administración (Universidad de Celaya, México). Docente e investigador de la Universidad de América, Bogotá, Colombia.

Contacto: [desiderio.lopez@investigadores.uamerica.edu.co](mailto:desiderio.lopez@investigadores.uamerica.edu.co)

Dirección postal: calle 106 núm. 19-18

---

## Palabras clave

Integración, valor público, modernización, TLC, globalización

## Keywords

Integration, public value, foreign trade, modernization, globalization.

JEL:F02, F15, H11, H40

---

Fecha de recepción: 28-04-2016

Fecha de aprobación: 18-06-2016

## Cómo citar este artículo

López Niño, D. (2016). El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 72-88. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/74>

## Resumen

Este artículo se deriva de un proyecto de investigación sobre Acuerdos de Integración Económica suscritos por Colombia, cuyo propósito es analizar cómo los acuerdos en su primera fase, denominados Tratados de libre Comercio (TLC), contribuyen a la generación de valor público. Mediante un análisis cualitativo y alcance exploratorio se examinó el concepto de valor público y su relación con la integración económica, teniendo como referente una revisión estadística a las operaciones de comercio exterior, los índices de pobreza y empleo para el periodo 2012-2015. Se encontró que el vínculo entre los TLC y la generación de valor público es distante a los postulados de la Organización mundial del Comercio (OMC) por lo que se sugiere la construcción de una política pública sobre integración económica.

## Public value and the integration agreements in Colombia

### Abstract

This article derives from a research Project about economic integration agreements signed by Colombia, whose purpose is to analyze which the first fase of the agreements, called Free Trade Agreements (FTAs) contribute to generate public value. Through a qualitative analysis with exploratory scope was examined de concept of public value and its relation with economic integration, taking as reference one statistics review to the foreign trade operations, poverty indices and employment during 2012 and 2015. It found that the link between the FTAs and the generation of public value is distant from the postulates of the World Trade Organization (WTO), due to this, it suggest the construction of a public policy about economic integration.

## O Valor Público e os Acordos de Integração Econômica na Colômbia

### Resumo

Este artigo é fruto de um projeto de pesquisa sobre os Acordos de Integração Econômica assinados pela Colômbia, e tem como propósito analisar como os acordos em sua primeira fase, denominados Tratados de Livre Comércio (TLC), contribuem para a geração de valor público. Mediante uma análise qualitativa e alcance exploratório foi examinado o conceito de valor público e sua relação com a integração econômica, tendo como referência uma revisão estatística das operações de comércio exterior, os índices de pobreza e emprego para o período entre 2012 e 2015. Encontrou-se que o vínculo entre os TLC e a geração de valor público é distante dos postulados da Organização Mundial do Comércio – OMC, pelo que é sugerida a construção de uma política pública sobre integração econômica..

## La valeur publique et les accords d'intégration économique en Colombie

### Résumé

Cet article est dérivé d'un projet de recherche sur les accords d'intégration économique signé par la Colombie, dont la finalité est d'analyser dans quel manière les accords dans sa première phase, dénommée Traités de Libre-Échange (TLC en espagnol), contribuent à la génération de valeur publique. Le concept de valeur publique et sa relation avec l'intégration économique a été examinée à travers d'une analyse qualitative et une ampleur exploratoire, en prenant comme référence une étude statistique aux opérations de commerce extérieure, les taux de pauvreté et de l'emploi pour la période entre 2012 et 2015. L'article conclue que le lien entre les accords de libre-échange et la création de valeur publique est éloigné des principes de l'Organisation Mondiale du Commerce, de sorte que la construction d'une politique publique sur l'intégration économique est suggérée.

### Palavras Chave

Integração, valor público, modernização, TLC, globalização.

### Mots-clés

Intégration, valeur publique, la modernisation, TLC (sigles en espagnol), la mondialisation.

## Introducción

Desde las postrimerías del siglo pasado y dado el auge de la globalización se profundizó en el estudio de la integración económica, en el que confluyen economistas, administradores, y estudiosos de las Ciencias políticas y las relaciones internacionales, entre otros, para planear de forma exploratoria la relación entre los procesos de integración económica y el desarrollo económico, la democracia y la modernización del estado; variables que podrían construir el concepto de *Valor público* desde la línea de los planteamiento de Moore (1998) asimilados por el profesor Chica (2011) cuando anota que la satisfacción ciudadana es la que determina el *Valor público*, el cual se logra con fijación de objetivos, diálogos con la ciudadanía y cambios en la cultura de las organizaciones.

En este contexto, el artículo presenta una aproximación de carácter conceptual y empírico a la acepción sobre *Valor público* y a su relación con los procesos de integración económica en Colombia.

Los procesos de integración económica surgen una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, donde nacen organismos de carácter multinacional con fines de solidaridad, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en la década del 70 de la centuria pasada con esas nuevas miradas sobre los procesos económicos, aparecen novedosos planteamientos acerca de la reforma del Estado, incubando una nueva disputa entre el mercado y el Estado por el beneplácito del individuo y de la sociedad. Esa relación Estado-mercado siempre ha sido incómoda, como lo dicen los profesores



Roberge y Jesuit (2012), debido al cambio continuo de las circunstancias políticas, económicas y sociales.

Dicha controversia entre el Estado y mercado ha generado nuevos conceptos e instrumentos sobre los asuntos públicos, uno de ellos es el *Valor público*, vocablo que no es muy claro según Richard Shaw (2015) por cuanto es difícil determinar el valor de una política cuando no se ha materializado de acuerdo con su enunciado; planteamiento que concuerda con Mark R. Rutgers (2014), cuando afirma que hay que tener clara la diferencia entre hechos y valores en el momento de establecer las características del concepto de *Valor público*. No obstante esa nubosidad entre lo teórico y lo empírico, lo cierto es que los ciudadanos aspiran a que les satisfagan sus necesidades en esta época caracterizada por la globalización y donde los Estados han fomentado la suscripción de acuerdos de integración económica en aras de atender los requerimientos de la sociedad, surge el interrogante ¿de qué manera los acuerdos de integración económica o Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Colombia generan *Valor público*?

Con el propósito de resolver la pregunta se hizo un análisis documental sobre aspectos teóricos y conceptuales del término *Valor público* y se identificaron elementos como la fijación de objetivos, la democracia y la modernización; igualmente se revisó la literatura acerca de la globalización y la integración económica, conceptos que fueron contrastados con los propósitos de los acuerdos suscritos por Colombia, con los datos de operaciones de comercio exterior, y con indicadores que representen valor para los ciudadanos como la pobreza y el empleo, durante 2012-2015.<sup>1</sup> Aquí se presenta un primer avance, estos resultados preliminares evidencian que los acuerdos de integración económica pueden mejorar los niveles de comercio, pero no han mostrado su potencial como generadores de *Valor público*.

Estos temas son desarrollados en cinco secciones, la primera aborda el concepto y su alcance, donde se explora el contenido del término, la segunda lo aborda en el marco de la globalización, en la tercera se relaciona este concepto con los acuerdos de integración, en la cuarta, mediante la revisión de datos estadísticos institucionales, se observa la baja relación de los tratados de libre comercio colombianos como generadores de valor público, en la quinta, a manera de

<sup>1</sup> Los datos se toman para el periodo en estudio, sin considerar la fecha en que entro en vigencia el acuerdo, se parte del año 2012 por cuanto entra en vigencia el TLC con Estados Unidos y es el primer año de ejecución del acuerdo con la Unión Europea. Además, Por ausencia de disponibilidad de datos confiables se limita el periodo.

conclusión, se sugiere una política pública en materia de integración económica.

## Valor público y su alcance

El concepto de Estado y de lo público ha cambiado durante toda la historia de la humanidad, pero en los últimos años esas mutaciones han generado diversas miradas sobre lo público (Chica, 2011) una de ellas es el *Valor público*, término que relaciona a los ciudadanos y a los gobernantes en el campo de la satisfacción de necesidades, razón por la cual se ha convertido en un tema central en el campo de la “Administración Pública” al respecto Rutgers (2014) dice

Un amplio rango de estudios toman el valor público como su objeto de estudio, y el número de artículos que discuten sobre valor público ha crecido sustancialmente durante década pasada (Van der Wal, Nabatchi, & De Graaf, 2015). Los autores están negociando con asuntos éticos en las organizaciones (Kernaghan, 2003), valores de competencia (Selden, Brewer, & Brudney, 1999), la comparación de valores en la administración pública y negocios (Van der Wal, Huberts, Van den Heuvel, & Kolthoff, 2006), haciendo énfasis en la acción y el liderazgo (Bao, Wang, Larsen, & Morgan, 2013). Así, afirmaciones atrevidas y grandes expectativas son a veces expresadas, por ejemplo, el valor público es recordado como solución a los déficit democráticos en la administración pública moderna (Benington & Moore, 2011b, p. 261; cf. Benington, 2009, p. 246); es representado como una fuerte herramienta del proceso de toma de decisiones (quoted in Alford & O’Flynn, 2009, p. 181), y como una manera rigurosa de definir, medir y mejorar la acción (Cole & Parston, 2006, p. xiii). Debido a esto, el énfasis en el valor público ha sido como una nueva era de la administración pública en la que estamos entrando. (Talbot, 2009, p. 167 citado por Stoker, 2006, p. 29). (traducción propia).

Como se puede observar los trabajos sobre el *Valor público* tienen varios campos de estudio, lo cual lo hace interdisciplinario, pero sigue manteniendo la línea de Moore, algunos tratadistas lo abordan desde la democracia, otros como una “herramienta” para la toma de decisiones y otros para definir y mejorar el rendimiento, el elemento en común es que supera el enfoque económico que caracterizó el término “valor”, convirtiéndose en un nuevo concepto epistemológico en las ciencias sociales. Esa nueva naturaleza ha profundizado el debate sobre su significado, llegando a emplearse de forma ecléctica, pero manteniendo como principio que

el *Valor público* surge desde lo colectivo, lo que hace que su ontología sea la misma de las ciencias sociales. No obstante se percibe una debilidad teórica del concepto, afectando incluso el uso adecuado de las tecnologías de la información como generadoras de valor (Pang, Lee, y De Lone, 2014).

El interés por abordar lo público no es nuevo, desde la época antigua se debatía sobre los medios y el uso de los recursos administrados por los gobernantes. Lo novedoso es que ahora se aborda desde múltiples disciplinas, inicialmente los estudios se hacían desde el derecho y la ciencia política (Witesman y Walters, 2016), o mediante las teorías de la hacienda pública, recientemente desde la economía y en la actualidad se centra en las teorías administrativas y de gestión, entendiendo al Estado y sus dependencias como una organización compleja (Sanabria, Saavedra, y Smida, 2013). Esta nueva mirada desde los estudios organizacionales, supera el enfoque instrumental que se le imprimía anteriormente al estudio de los asuntos públicos (Jørgensen y Rutgers, 2015).

Lo cierto es que la discusión académica sobre valor público y su elemento subyacente los valores públicos (Bozeman B., y Johnson, J., 2015) es abundante y se ha intensificado en los últimos años, particularmente en la administración pública. Los investigadores y expertos se sienten atraídos por diversos motivos, resultando una literatura fragmentada que sirve a varios fines. De todas maneras Bozeman hace una aproximación diferente a Moore sobre el concepto de valor público, diciendo que este se determina por los valores que proporcionan consenso normativo sobre 1) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos deben (y no deben) tener derecho; 2) las obligaciones de los ciudadanos a la sociedad, el Estado, y unos y otros; y 3) los principios en los que deben basarse los gobiernos y las políticas (Bozeman B., 2007).

Dada la nubosidad del concepto y su escaso fundamento teórico, Rutgers (2014) plantea que el término de valor público no está acabado, sino que más bien es una estrategia. Estrategia que permite estudiar la gestión pública encaminada a identificar y solucionar problemas, donde prima el interés general, legítimamente, observando procesos y actores que promueven resultados (Alford y Yates, 2014). Este planteamiento asimila lo planteado por Moore, y lo interpretado por el profesor Chica (2011) como ya es conocido: fijación de objetivos, diálogos con la ciudadanía y cambios en las organizaciones, elementos que se materializan en la globalización y en los procesos de integración económica, como desarrollo económico, democracia y modernización.

Esa triada de Moore (1995) e interpretada por Chica (2011) puede tener como elementos subyacentes los valores sementales de que trata Bozeman: la esfera pública y la oportunidad progresiva, considerando que la primera es cualquier lugar físico o virtual que funciona como un escenario de comunicación entre los ciudadanos, y la segunda son las condiciones sociales necesarias para garantizar que los miembros de una sociedad tienen igual capacidad de explotar sus capacidades individuales y alcanzar los objetivos que se han fijado para sí mismos (Bozeman B., y Johnson, J., 2015).

En este estudio se acoge el *Valor público* como una estrategia que persigue la obtención de objetivos, la consolidación de la democracia y la modernización del Estado, en escenarios construidos por los diálogos ciudadanos que facilitan la realización de hombres y mujeres en una sociedad.

## El valor público en la globalización

Comprendido como la triada: desarrollo económico, democracia y modernización, aborda de manera integral los retos de la globalización, por cuanto en el mundo de hoy las condiciones internas de un país están relacionadas con el contexto internacional. Si una economía no está al corriente de lo que está sucediendo en la economía mundial, corre el riesgo de quedar rezagada, afectando no solamente sus aspectos económicos, como el empleo y la pobreza, sino también aspectos políticos como el ejercicio de la libertad democrática, lo que repercute en temas administrativos y de gestión pública dilatando su modernización por escasez de recursos.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los valores públicos son históricos, contextuales, y hasta cierto grado de consenso (Bozeman B., 2007). Ello implica que el valor público varía de acuerdo con la sociedad y en el tiempo que se vive, pero la globalización ha pretendido homogeneizar a toda la humanidad, provocado grandes cambios en su comportamiento, al respecto (Jørgensen y Rutgers, 2015) plantea que los valores públicos, por su propia naturaleza son resistentes a los cambios rápidos. En ese sentido el economista Joseph Stiglitz (2002) sostiene que las creencias fundamentales de las sociedades tienden a ser construcciones sociales estáticas, que cambian solo con la aparición de nuevas ideas que le sean atractivas y suficientemente relevantes para ser aceptadas como la sabiduría convencional. Lo que significa que el *Valor público*, al ser influenciado por la globalización, debe presentar aspectos atractivos para que la sociedad los interiorice.

Los cambios en el *Valor público* dependen en parte de la composición tanto de la esfera pública como de los niveles de oportunidad en la sociedad (Stiglitz y Hoff, 2002). Lo que implica que si se construyen escenarios de diálogo, donde los ciudadanos puedan manifestar sus deseos de forma libre se pueden construir conceptos de valor de acuerdo con las necesidades propias de cada sociedad, para aprovechar las bondades que trae la globalización. Además, es necesario que exista igualdad de oportunidades que tiendan a romper la trayectoria histórica de exclusión, de tal manera que el ejercicio de la libertad se convierta en una vía para disminuir las desigualdades entre las sociedades. Sin caer en el igualitarismo.

Sen (1998) nos dice que si bien alguna retórica (por ejemplo, “todos los hombres nacen iguales”) se toma típicamente a ser parte integrante de igualitarismo, ignorando el efecto de las variaciones interpersonales puede, de hecho, ser profundamente desigual, ocultando el hecho de que la misma consideración para todos puede exigir un tratamiento muy desigual a favor del perjudicado. Lo que se pretende es que la globalización genere igualdad de oportunidades. De tal manera que los principios subyacentes que habla Bozeman: el de la esfera pública y la oportunidad progresiva sean un sustento sólido del concepto de valor público en la globalización.

De otra parte, hay tratadistas como Martin Wolf (2004) que argumentan que la globalización conduce a la prosperidad económica a la democracia política y la libertad personal, incluso algunos afirman que existe una relación directa entre las economías de mercado y los estados democráticos, y que el fortalecimiento de la globalización genera los recursos para cerrarle el paso a la pobreza y proteger la democracia (Moe-Lobeda y Spencer, 2009). Proceso que se ha venido fortaleciendo por cuanto diversos países adoptan políticas como si formarían una sola unidad (Roberge y Jesuit, 2012); y la interdependencia entre los países es mayor, el alto volumen de comercio internacional se toma como un indicador de esa interdependencia, mejorando sus condiciones (Anderson, 2012).

No obstante esa tendencia y presentarse mejoras sobre los niveles de pobreza a nivel mundial como lo expresa la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su informe final del plan Objetivos de Desarrollo (2015) del Milenio ODM “En el curso de las últimas dos décadas, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1900 millones en 1990 a 836 millones en 2015” (p. 4).

El progreso ha sido desigual y por ello la ONU ha implementado un plan denominado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, donde la lucha contra la pobreza sigue siendo el faro. En lo referente a los otros elementos del valor público, como la democracia, se observa que la caída del muro de Berlín y el movimiento ocurrido en los países septentrionales de África denominada la “primavera árabe” son señales de avances de la sociedad civil en la toma de decisiones de carácter público (Rojas y Alvarez, 2012). Frente a la modernización, la implementación del “gobierno abierto” en la mayoría de países, se ha convertido en una plataforma para transformar la gestión pública (Ramírez-Alujas, 2011)

En esa línea se podría decir que la globalización genera valor público en el orbe, pero por sus características la globalización es vertical, lo cual desvirtúa ese supuesto (Maya, 2013), puesto que sus resultados muestran la creciente desigualdad económica y social entre las regiones (Romero y Vera, 2014) a pesar de la entrada de grandes potencias como la República popular China (García, 2013), es decir que las brechas entre países y grupos poblacionales aún persisten según Naciones Unidas (2015). Por ello el tema demanda que se avance en la investigación sobre el comportamiento de todos los elementos que componen el *Valor público*: el desarrollo económico, la consolidación de la democracia y la modernización del Estado.

## Los acuerdos de integración y *Valor público*

Algunos textos y tratadistas (Bartesaghi, 2013) (Pang, Lee, y DeLone, 2014) utilizan indistintamente los términos de globalización e integración cuando se refieren a la comercialización de bienes y servicios entre países con medidas preferenciales. Si bien los términos no son antónimos tampoco son sinónimos, cada uno tiene un alcance y aplicabilidad específicos donde la globalización abarca no solamente los temas de la integración el comercio y la política, sino que también incluye aspectos tecnológicos y actividades personales (Daniels, Radebaugh, y Sullivan, 2013). Lo cierto es que la globalización incrementó el volumen de comercio internacional, por cuanto los países presentan diversas condiciones productivas, lo que ha permitido que surjan nuevamente los planteamientos de las ventajas que generan el intercambio, planteadas por David Ricardo (Barbosa F., 2011).

La teoría ricardiana sobre el comercio internacional ha revivido en la globalización de nueva era que se vive,

no obstante las críticas que hace el profesor Garcés (2015) tanto a Ricardo como a Adam Smith por la difícil validación de sus supuestos teórico-conceptuales, lo cierto es que los países siguen exportando bienes y servicios que producen a costos más bajos e importando los que le resultan costosa su producción (Torres y Gilles, 2013). A pesar de esa resurrección, el objeto de este estudio es el análisis de la relación entre la integración económica y el valor público, por ello es necesario traer a colación (Balassa, 1964) la diferencia entre el fundamento de la teoría del comercio internacional y la teoría de la integración, por cuanto esta última centra sus proposiciones en los efectos derivados de la creación o desviación de comercio (Yepes, 2014) y genera una diferencia analítica entre las dos teorías.

El *Valor público* que se pueda generar depende del nivel de integración vigente. La integración es un proceso que tiene niveles, dependiendo de los elementos que se integran (Ahcar, Galofre, y González, 2013). El primer nivel es la *zona de libre comercio*, los países intervinientes eliminan gradualmente o inmediatamente los derechos arancelarios. El segundo nivel es la *unión aduanera*, adicionalmente se adopta un arancel externo común aplicado a terceros países. El tercer nivel es el *mercado común*, se permite el libre movimiento de los factores de la producción. En el cuarto nivel se logra la *unión económica*, que armoniza las políticas económicas de los países que la suscriben. El quinto nivel la *unión monetaria*, con monedas convertibles y llegado el caso moneda única. El último nivel, la *Unión política* constituyendo órganos e instancias de dirección y ejecución gubernamental (Balassa, 1964)

La literatura sobre integración económica se ha enriquecido significativamente, existen trabajos que llaman la atención sobre las políticas que deben implementar los países y sus localidades (Reinoso, 2013) en concordancia con el nivel de integración que están viviendo. Por ejemplo Jesuit y Sych (2012) aducen que las fronteras no pueden seguir siendo un obstáculo para el desarrollo equilibrado, sino que por el contrario, es importante que se adopten medidas que favorezcan la integración de tal forma que se fortalezca no solo las relaciones comerciales, sino la forma de diseñar los procesos de unificación. En esta línea se encuentra el trabajo de Conteh (2012) quien afirma que el desarrollo se podrá alcanzar mediante el aprovechamiento del capital, la tecnología y las demás capacidades de las empresas y las personas de una región cuando ganen mercados.

Dentro de esta dinámica de la integración, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

cambió su estrategia de sustitución de importaciones, dentro de la teoría estructuralista, por un direccionamiento hacia una integración productiva como un eje estratégico de la integración regional (Rosales, 2014) en correspondencia a los cambios tecnológicos, al auge de los países asiáticos y al crecimiento acelerado de “macro regiones integradas”. La Cepal va mucho más allá, debido a la evidencia de mayor aprovechamiento del proceso por parte de las economías más fuertes, y llega a proponer lineamientos para la construcción de un proyecto integracionista que “rebase los aspectos meramente comerciales de la integración” (López R. V., 2011, p. 107).

Esa nueva mirada de la Cepal se evidencia en el trabajo adelantado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la cual viene desarrollando una investigación sobre procesos de integración en la Comunidad Andina. En el año 2013, realizaron un estudio sobre el acuerdo entre Mercosur<sup>2</sup> y los países andinos, evidenciando un crecimiento notable de sus relaciones comerciales, pero no sucede lo mismo con las políticas públicas entre CAN<sup>3</sup> y Mercosur, por cuanto aún son insuficientes para generar el impacto prometido (Orjuela, 2014), al contrastar lo acordado con los resultados, no se evidencia que la integración contribuya a la generación de valor público.

Otro trabajo sobre integración latinoamericana es el de los profesores de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, quienes realizaron un estudio acerca de los efectos de los acuerdos de integración económica en Latinoamérica sobre los márgenes del comercio, el cual mostro que la integración regional ha tenido beneficios, pero ha contribuido en mayor medida al aumento de las exportaciones de aquellos bienes que ya se exportaban que a incrementar la diversificación (Florensa, Marquez-Ramos, Recalde, y Barone, 2013).

Estos dos estudios muestran que los procesos de integración mejoran los niveles de comercio. Pero sus impactos son diferenciados no solo a nivel de las industrias sino también a nivel de países y personas, por cuanto existen percepciones negativas en algunos sectores sobre las posibles bondades de los acuerdos de integración (Barbosa, Posada, y Serrano, 2011). El aumento de los márgenes de comercio dentro de los países miembros de un acuerdo de integración no son argumentos suficientes para evidenciar la relación positiva entre la integración y el valor público.

2 El Merosur conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay

3 CAN (Comunidad Andina de Naciones) conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.



## La evidencia empírica: tratados de libre comercio colombiano (TLC) y valor público

En aras de atender la pregunta principal acerca de la manera en que los acuerdos de integración económica en su primera fase (TLC) suscritos por Colombia, podrían generar valor público, se observó que los objetivos de los tratados aquí estudiados están dentro de los objetivos de la OMC (2016): elevar el nivel de vida.

Colombia ha firmado 20 acuerdos, de los cuales ocho se firmaron antes del año 2000, entre los años 2001-2004 no hubo acuerdos, y en el periodo 2005-2015 se firmaron 12 convenios, Ministerio de Comercio industria y Turismo (Minct, 2015) (anexo 1). Es decir, durante el último decenio se dinamizó el proceso de integración, igualmente ocurrió con los estudios académicos sobre el tema. El campo está arado, pero no abonado. De los 20 acuerdos, en este estudio se analiza el comportamiento de diez de ellos, en el periodo 2012-2015, que representan más del 90 % de las operaciones de comercio dentro del universo de los acuerdos colombianos.

- **CAN.** Conformado actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú este acuerdo ha pasado al segundo nivel dentro de los proceso de integración, Unión Aduanera, ha adoptado un arancel externo común, es el más antiguo de los convenios, mayo de 1969, su última referendación fue en agosto 01 de 1997, es el principal destinatario de la exportaciones industriales colombianas, y en 2014 alcanzó una participación del 26 % en este renglón. Dato relevante por cuanto un estudio previo sobre las exportaciones en la CAN evidenció que hay una clara relación positiva entre las exportaciones y el crecimiento económico, la composición de estas sí marca una diferencia (Reyes y Jimenez, 2012). En el año 2015 las exportaciones totales colombianas a la CAN fueron de USD 2370 millones y las importaciones de USD 2071, una balanza comercial positiva de USD 659 millones (Mincit E., 2016).
- **México.** El acuerdo se perfeccionó en enero de 1995, inicialmente se denominó el G-3 por cuanto el proceso lo hicieron Colombia, México y Venezuela. El intercambio comercial entre estos dos países, por cuanto Venezuela se retiró, se incrementa de forma constante, los datos explican como las exportaciones de México hacia Colombia se han incrementado hasta en 1129 %, mientras las importaciones se han multiplicado en 557 % (Unidad de Coordinación de Negocios Internacionales, 2011); (Tellez, 2014). En 2015 las exportaciones colombianas a México fueron de USD 914 millones y las importaciones de USD 3720, una balanza comercial negativa para Colombia de USD 2806 millones (Mincit E., 2016).
- **Mercosur.** El acuerdo se perfeccionó en diciembre 16 de 2004, grupo conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, posteriormente se incorporó Venezuela y se adhirió Bolivia (Mercosur, 2016). En este estudio los datos que se presentan, solamente se contabilizan los países fundadores del acuerdo. En el año 2015 la exportaciones colombianas a Mercosur fueron de USD 1393 millones y las importaciones de USD 2572, una balanza comercial negativa de USD 1180 millones (Mincit E., 2016).
- **Triángulo del Norte.** Acuerdo con Guatemala, Honduras y Salvador, perfeccionado el 9 de agosto de 2007. En el año 2015 las exportaciones colombianas fueron de USD 382 millones y las importaciones de USD 281, una balanza comercial positiva de USD 101 millones (Mincit E., 2016).
- **Canadá.** Acuerdo que entró en vigencia el 21 de Noviembre de 2008. En 2015 las exportaciones colombianas a Canadá fueron de USD 417 millones y las importaciones de USD 810, una balanza comercial negativa de USD 393 millones Minct (2016). Cifras que confirman la preocupación de las Pymes frente al desarrollo de este convenio, por la baja competitividad este sector empresarial a partir de las falencias del país en aspectos como la infraestructura, los niveles de educación y el déficit en ciencia, tecnología e innovación, principalmente (Carrillo, 2014).
- **Chile.** Acuerdo vigente desde mayo 8 de 2009, Chile fue creador del Pacto Andino en 1969 y se retiró en 1976. En el año 2015 la exportaciones colombianas a Chile fueron de USD 737 millones y las importaciones de USD 735, una balanza comercial positiva de USD 2 millones (Mincit E., 2016)
- **EFTA.** European Free Trade Association. Acuerdo conformado por Suiza, Noruega, Liechstein, e Islandia, el acuerdo está vigente desde el 17 de diciembre de 2009. También es conocido como Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) agrupa a los países que prefirieron no ingresar a la Unión Europea (EFTA, 2016). En 2015 la exportaciones colombianas a EFTA fueron de USD 475 millones y las importaciones de USD 460, una balanza comercial negativa de USD 15 millones Minct (2016).

- **Venezuela.** Acuerdo vigente en abril 15 de 2012. Venezuela fue miembro de la Comunidad Andina de Naciones desde 1973-2006, año en que Colombia consolida el proceso de acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En 2015 la exportaciones colombianas a Venezuela fueron de USD 1060 millones y las importaciones de USD 789, una balanza comercial positiva de USD 271 millones (Mincit E., 2016).
- **Estados Unidos.** El acuerdo entró en vigencia en mayo 15 de 2012. Este tratado generó expectativa frente a un jalonamiento de la economía colombiana “considerando que durante las dos últimas décadas Estados Unidos ha sido nuestro principal socio comercial registrando participaciones por encima del 30 % del total de exportaciones” (Loaiza, 2014, p. 121). La expectativa se profundizó cuando el presidente Álvaro Uribe expresó “que esta negociación busca abrir de manera permanente el mercado de los estados unidos para nuestros productos al fin de generar empleo a partir de la inversión y generar recursos para erradicar la pobreza” (Loaiza, 2014, p. 123). Esta afirmación va en la línea de la hipótesis de la presente investigación.

Esas expectativas no se agotan en la comercialización de bienes, sino que abarca las transacciones en los servicios, un sector que a nivel mundial representa el 70 % de la producción y que en Colombia según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el sector servicios participa en un 65 % del Producto Interno Bruto PIB y el 61 % de la población ocupada, (Duque, 2014). “El TLC con Estados Unidos genera oportunidad para los exportadores de servicios, se benefician de la expansión de mercados, disminuyen los costos de transacción” (Duque, 2014, p. 248). Lo paradójico es que desde 1997 hasta 2013 Colombia presentó una balanza comercial positiva frente a Estados Unidos, mientras que durante los dos últimos años en los cuales ha estado vigente el TLC ha presentado una balanza comercial negativa.

En 2015 las exportaciones totales colombianas a Estados Unidos fueron de USD 9853 millones y las importaciones totales de USD 14 782 millones, una balanza comercial negativa de USD 4929 millones. Los datos son más críticos si se excluyen de ese guarismo las cifras correspondiente a los bienes y servicios que no se clasifican como mineros energéticos, las exportaciones fueron de USD 3802 millones y las importaciones USD 10 587 millones, una balanza comercial negativa de USD 6785

millones (Mincit E., 2016). Con esos datos se puede inferir que por ahora el TLC con los Estados Unidos, no está contribuyendo a uno de los elementos constitutivos del valor público.

- **Unión Europea.** Acuerdo en vigencia desde el 1 de agosto de 2013, la Unión está conformada por 27 países y ha sido un socio importante para el comercio colombiano. Este acuerdo hace parte de una estrategia que implementó la Unión Europea desde la década del 90 del siglo XX para estrechar las relaciones con Latinoamérica. En la cumbre de Madrid 2010, se estableció generar asociaciones en aras de

Fomentar la integración regional Y las negociaciones destinadas a establecer acuerdos de asociación con subvenciones de América Latina y enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y mejorar el nivel educativo (Quevedo, 2012 U, p. 134).

Este Acuerdo también generó mucha expectativa en Colombia por cuanto la Unión es un actor clave en la economía mundial. Según la OM, se trata del primer importador y exportador mundial de bienes y de servicios y el PIB más grande en el mundo, representando aproximadamente el 20 % del PIB mundial. En el año 2012 año en que se culminaron las negociaciones, las exportaciones colombianas fueron de USD 9050 millones es decir el 14.9 % de las ventas de Colombia al mundo (Mintc, 2013).

En el año 2015 las exportaciones totales colombianas a la Unión Europea fueron de USD 6008 millones y las importaciones totales de USD 7969 millones, una balanza comercial negativa de USD 1961 millones. La balanza se hace más crítica al excluir los valores correspondientes a los bienes y servicios que no se clasifican como mineros energéticos, las exportaciones fueron de USD 2291 millones y las importaciones USD 7777 millones, una balanza comercial negativa de USD 5486 millones, Minct (2016). Con base en esos datos se observa que a los dos años de haber entrado en vigencia el acuerdo, las exportaciones colombianas bajaron de USD 9050 millones a USD 6008 millones es decir decrecieron en el orden del 32.7 %. De lo cual se puede inferir que durante los primeros años de vigencia del acuerdo con la Unión Europea, este ha estado distante de la generación de valor público.



## Síntesis

En el periodo 2013-2015, las exportaciones decrecieron el 39.33 %, paradójicamente los países con acuerdo bajan en un 39.74 %, y con los países sin acuerdo descienden en un 38.47 % (anexo 2). Aún más, esa tendencia a la baja se presentó en las exportaciones no mineras energéticas a los países con acuerdo en el orden del 8.13 % y países sin acuerdo el 6.96 %. Lo anterior denota ausencia de gestión en la diversificación de exportaciones, lo cual afecta negativamente cualquier proceso de integración, por cuanto genera dependencia de unos bienes tradicionales, que se caracterizan por tener precios altamente fluctuantes, y con poco valor agregado.

Las exportaciones industriales en el año 2014 fueron de USD 11 147 millones (anexo 3). El mayor comprador de este rubro es la CAN con un 26 % y el de mejor tendencia es México quien incrementó sus compras en un 54 %. De otra parte, con relación a las exportaciones totales a países con acuerdo, las ventas a Estados Unidos representan el 41.50 % y a la Unión Europea el 27.50 % (anexo 4). Estos datos denotan la importancia tanto de México, como de la CAN, la Unión Europea y los Estados Unidos en el comercio exterior colombiano.

Por otro lado, con relación a las importaciones a los países con acuerdo, en el año 2015 fueron de USD 35 033 millones, hubo una caída en un 16 % con relación al año anterior, generando una contracción de la economía por cuanto las importaciones de bienes de capital disminuyeron en 11.80 % (anexo 5) afectando la capacidad instalada de la industria radicada en Colombia, lo cual puede afectar el nivel de empleo y por ende el de la pobreza.

## Indicadores

Como una primera aproximación a identificar indicadores que permitan establecer el nivel en uno de los componentes del valor público, se toman prestados algunos de los indicadores de los que emplea el Banco Mundial para medir pobreza y desigualdad, (Mundial, Banco Mundial, 2016). Al respecto de estos indicadores es importante observar la relación de causa y efecto que establecen Bozeman B., y Johnson, J. entre valor público y la desigualdad de ingresos.

Como efecto: cuando la escisión económica hace estragos, una consecuencia inevitable es al menos una disminución temporal de los valores públicos. independientemente del contenido concreto de esos valores.

Como agente causa: cuando los valores públicos son insuficientes para competir con buenos recursos y los valores privados están organizados fuertemente, la debilidad de los valores públicos puede servir como una causa o al menos un facilitador de la desigualdad de ingresos (Sen, 1997; Stiglitz, 2012). (2015, p. 73) (traducción propia)

En la tabla 1 se observa que la pobreza durante el periodo 2012-2015 bajó del 16.2 % al 12.3 % y el desempleo descendió de 10.6 % a 10 %, tanto la pobreza extrema como el coeficiente de Gini tendieron a la estabilidad. Es decir los índices observados como componente del Valor público presentaron una tendencia moderada a la baja, no obstante haberse presentado una disminución de transacciones comerciales de Colombia con el exterior, se colige que el comportamiento de los indicadores obedece a un mayor dinamismo de la economía doméstica. Supuesto que se puede comprobar al observar que en 2015 las exportaciones (USD 35 691 millones) representan el 9.15 % del PIB (USD 390 000 millones) y las importaciones (USD 54 057 millones) el 9.15 %.

Tabla 1. Indicadores pobreza y desigualdad en Colombia

Indicador	2012	2013	2014	2015
PIB	4.04	4.93	4.55	3.1
Pobreza	16.2	13.79	13.8	12.3
Pobreza extrema	7.09	6.12	8.1	7.9
Coefficiente de Gini	53.54	53.49	53.4	53.3
Empleo	60.02	60.9	60.7	57.7
Desempleo	10.6	9.6	10.1	10

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y DANE

Es innegable que el periodo en estudio es corto, pero es necesario que desde un principio se realice un monitoreo desde la academia al comportamiento de los acuerdos suscritos por Colombia con la Unión Europea y los Estados Unidos, dado su peso en la satisfacción de necesidades en la nación. De todas maneras, los datos anteriores muestran una contradicción con los postulados teóricos de integración y los parámetros de la globalización, al evidenciar que la relación entre integración y valor público es inversa, puesto que entre el año 2012-25 las operaciones de comercio exterior —tanto importaciones como exportaciones— perdieron participación en el PIB, mientras que la pobreza y el desempleo tuvieron un

comportamiento positivo. En línea con lo planteado por la profesora Pérez “la integración en América Latina... tiene que ver con la exigua participación de los flujos comerciales y de capital en la generación de empleos...” (2009, p. 77). Por lo que es necesario profundizar en la investigación en aras de seguir avanzando en evidenciar en que medida los acuerdos de integración o TLC contribuyen a la generación de valor público.

## Conclusiones

El *Valor público* es una estrategia que se aplica en la gestión pública, conformado por elementos de desarrollo, democracia y modernización. Se podría considerar que la fundamentación de este concepto está en proceso e influenciado por los cambios en los valores públicos que provoca la globalización. Igualmente se observa que los defensores de la globalización afirman que esta promueve tanto el desarrollo, como la mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos y la modernización de la gestión, afirmación que se desvirtúa si se considera que la globalización es vertical y sus resultados muestran la creciente desigualdad económica y social entre las regiones, y las brechas entre países y grupos poblacionales persisten según Naciones Unidas.

Razón por la cual se ha hecho necesario indagar sobre la integración como un elemento de la globalización y sobre el *Valor público* pero, especialmente, sobre la relación que pueden generar esos dos conceptos, considerando que la integración es un proceso que tiene como propósito crear condiciones para satisfacer las necesidades de la sociedad global y este simboliza precisamente dicha situación. Este tema de la integración y su alcance ha cogido tanto auge que la Cepal cambió su estrategia ortodoxa de sustitución de importaciones, por un direccionamiento hacia una integración productiva que rebase los aspectos meramente comerciales, es decir que involucre aspectos civiles como la participación de diversos actores en las decisiones y mejoren la gestión.

Algunos estudios sobre la integración en América Latina han evidenciado un crecimiento notable de sus relaciones comerciales, lo cual ha traído beneficios con respecto a la industrialización de la región, claro que se ha aumentado las exportaciones de bienes que ya se vendían al exterior, pero no se ha generado diversificación. No obstante, al contrastar lo pactado en los diversos acuerdos con los resultados, no se evidencia que la integración haya contribuido a generar *Valor público*. El avance no ha sido suficiente. Por ello existen percepciones negativas en algunos sectores sobre las posibles bondades de los acuerdos de integración. El aumento de

los márgenes de comercio dentro de los países miembros de un acuerdo de integración no son argumentos fuertes para evidenciar la relación positiva entre la integración y el *Valor público*.

En Colombia entre 2012-2013 entraron en vigencia los tratados con Venezuela, Estados Unidos y la Unión Europea que representan el 75 % del comercio exterior colombiano, solamente han transcurrido tres años para evaluar su actuar como generadores de valor público. En este corto tiempo se logró evidenciar que entre 2014-2015 tanto las importaciones como las exportaciones colombianas descendieron y por ende perdieron participación en el PIB, mientras que los indicadores de pobreza y desigualdad, mostraron una tendencia a la mejora de lo cual se podría inferir, para este caso, que la relación entre integración y uno de los componentes del valor público es inversa. Lo cual amerita avanzar en este estudio y principalmente indagar sobre los otros dos componentes del valor público, la democracia y la modernización, para que en un futuro se pueda analizar en forma integral y de una forma holística se explore sobre sus niveles de relación con la integración en este mundo globalizado.

Con base en este primer asomo se requiere una política pública sobre integración económica, construida con una amplia participación de todos los agentes que considera que los valores y percepciones sociales tienen una función relevante en nuestras sociedades, especialmente a medida que avanza la madurez de la democracia, en aras que los acuerdos contribuyan a la generación de valor público en concordancia con sus objetivos y los postulados de la OMC.

## Financiación

Universidad de América.

## Agradecimientos

A los pares ciegos por los aportes al enriquecimiento del artículo, sin sus apreciables anotaciones no hubiera sido posible hacer una mayor y mejor aproximación a la relación entre valor público e integración económica, de todas maneras los vacíos que se puedan presentar son de mi exclusiva responsabilidad.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- Ahcar, S., Galofre, O., y González, R. (2013). Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político. *Revista de Economía del Caribe*, 11, 77-99.
- Alford, J., y Yates, S. (2014). *Mapping public value processes. International Journal of Public Sector Management*, 27 (4), 334-352.
- Anderson, W. P. (2012). Public policy in a cross-border economic region. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), 492-499.
- Balassa, B. &. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: Balt 330.
- Barbosa, F. (2011). *Colombia en el nuevo océano: La inserción de Colombia En el Asia Pacífico*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Barbosa, F., Posada, E., y Serrano, E. (2011). *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Bartesaghi, I. (2013). Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: la visión desde el país pequeño. En E. Tremolada, *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 77-112). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The Political Economy of Public Values A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Carrillo, J. (2014). Los Factores invisibles de la competitividad de las Pyme colombianas y sus oportunidades en el TLC Colombia Canadá. En E. Vieira, *El TLC Colombia Canadá nuevo escenario para el comercio y la inversión*. (pp. 277-300). Bogotá: Editorial CESA.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39 (53), 57-74.
- Conteh, C. (2012). Public management in an age of complexity: regional economic development in Canada. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), 464-472.
- Corral, M. (2011). La integración económica. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 119-132.
- Daniels, J., Radebaugh, L., y Sullivan, D. (2013). *Negocios Internacionales*. México: Pearson.
- Duque, G. (2014). Perspectivas de los servicios en el TLC con Estados Unidos. En E. Vieira, *El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI* (pp. 219-250). Bogotá: Editorial CESA.
- EFTA. (2016). EFTA. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de EFTA: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>
- Florensa, L., Marquez - Ramos, L., Recalde, M., y Barone, M. (2013). Acuerdos de Integración Económica en Latinoamérica: Efectos sobre los márgenes de comercio. *Revista de Economía*, 20-45.
- Garces, J. (2015). Revisión crítica de los postulados clásicos del comercio internacional: un ejercicio empírico sobre Colombia y Perú. *Revista Finanzas y Política Económica*, 7 (1), 147-168.
- García, C. (2013). China y el giro estratégico de EU a Asia-Pacífico. América Latina: ¿a dónde va? En J. Martínez, *América Latina y El Caribe-China* (pp. 97-120). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Jørgensen, T. B., y Rutgers, M. R. (2015). Public Values Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *The American Review of Public Administration*, 45 (1), 3-12.
- Jesuit, D. K., y Sych, L. (2012). Local economic development and cross-border networks. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), 473-482.
- Kambur, R., y Squire, L. (2002). La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando las interacciones. En J. Stiglitz, y G. Meier, *Fonteras de la economía del desarrollo* (pp. 173-217). México: Alfaomega.
- Keat, P., y Young, P. (2004). *Economía de Empresa* (4.ª ed.). México: Pearson.
- Loaiza, L. (2014). Acceso al mercado y aprovechamiento comercial de las normas de origen en el TLC Colombia-Estados Unidos. En E. Vieira, *El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI* (pp. 121-153). Bogotá: Editorial CESA.

- Londoño, G., y Gonzalez, C. (2013). Incidencia de los Derechos Humanos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los procesos latinoamericanos de integración. *Escenarios: Empresa y Territorio* (2), 97-111.
- López, R. (2012). Una reconstrucción milliana del modelo ricardiano de comercio internacional. *Cuadernos de Economía*, 31 (56), 21-57.
- López, R. V. (2011). Integración Económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región. *Journal of economics, finance and administrative science*, 16 (31), 107-118.
- Maya, G. (2013). La Globalización es vertical. *Cuadernos de Economía*, 23 (43), 7-15.
- Mercosur. (2016). *Mercosur*. Recuperado el 12 de abril de 2016, de Mercosur: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5793/2/innova.front/documentacion-oficial-del-mercosur>
- Mincit. (2016). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14515>
- Mincit, E. (2015). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=17>
- Mincit, E. (2016). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7246>
- Mintc. (2013). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=3406>
- Moe-Lobeda, C., y Spencer, D. (2009). Free Trade agreements and The neo-Liberal economic Paradigm: economic, ecological, and moral consequences. *Political Theory*, 10 (4), 685-716.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós Iberica.
- Mundial, B. (25 de Abril de 2015). *Banco Mundial*. Recuperado el 2016 de Abril de 2016, de Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>
- Mundial, B. (22 de 07 de 2016). *Banco Mundial*. Recuperado el 22 de 07 de 2016, de Datos sobre pobreza y desigualdad: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=base-de-datos-sobre-pobreza-y-desigualdad>
- Naciones Unidas. (2015). Recuperado el 5 de abril de 2016, de [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)
- Naciones Unidas. (2015). *Naciones Unidas*. Recuperado el 10 de Abril de 2016, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/PV.4>
- OMC. (2016). *Organizacion Mundial de Comercio*. Obtenido de Objetivos de la OMC: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/mdg\\_s/mdg\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/mdg_s/mdg_s.htm)
- Orjuela, F. (2014). Características actuales de la integración económica entre Mercosur y los países de la comunidad andina. *Dimensión Empresarial*, 25-40.
- Pang, M. S., Lee, G., y DeLone, W. H. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29 (3), 187-205.
- Pérez, J. (2009). *Integración y Desarrollo*. México: Maporrua.
- Quevedo, J. (2012 U). ¿Cómo entender la acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina? En F. Koch, *Desarrollo e Integración* (pp. 125-147). Bogotá: Universidad del Norte.
- Ramirez, C. (2014). MODELO ECONÓMICO COLOMBIANO. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 7, 29-36.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene-Reflexiones Seminales. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 9 (15), 99-125.
- Reinoso, A. (2013). Integración y convergencia en Unasur. En E. Tremolada, *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 181-208). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Reyes, S., y Jimenez, S. (2012). Composición de las exportaciones y crecimiento económico en la Comunidad Andina de Naciones. *Lecturas de economía* (77), 53-90.

- Roberge, I., y Jesuit, D. K. (2012). Making public management work in the global economy: lessons from Europe and North America. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), 421-427.
- Rojas, F., y Alvarez, A. (2012). Seguridad Humana: Un estado del arte. En F. Rojas, *Seguridad Humana: Nuevos enfoques* (pp. 9-32). San José: Flacso.
- Romero, A., y Vera, M. (2014). La Globalización Incompleta (Incomplete Globalization). *Revista de Economía del Caribe*, (13), 154-184.
- Rosales, O. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rutgers, M. (2014). As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *The American Review of Public Administration*, 0275074014525833.
- Sanabria, M., Saavedra, J., y Smida, A. (2013). *Los estudios organizacionales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Saura Estapà, J. (2013). Implicaciones de derechos humanos en el tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea. *Revista para el Análisis del Derecho*, (4), 1-25.
- Sen, A. (1998). Teorías de desarrollo a principios del siglo XXI. En L. Emmerij, y J. Nuñez del Arco, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (pp. 589-603). Whashington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shaw, R. (2015). Raising the Bar: Core Executive Studies, Public Value and a Changing World. *Political Studies Review*, , 13 (4), 520-533.
- Stiglitz, J., y Hoff, K. (2002). La teoría económica moderna y el desarrollo. En J. Stiglitz, y G. Meier, *Fronteras de la economía del desarrollo* (pp. 389-461). México: Alfaomega.
- Tellez, C. (2014). Análisis de la integración económica: el caso de México y Colombia. *Econografos Escuela de Economía* (61), 2-20.
- Torres, D., y Gilles, E. (2013). *Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Witesman, E., y Walters, L. (2016). The Public Values of Political Preference. *International Journal of Public Administration*, 39 (1), 63-73.
- Wolf, M. (2004). *Why globalization works*. New Haven: Yale University Press.
- Yepes, C. A. (2014). Desarrollo institucional, intercambio internacional y regulación: aportes a la discusión sobre los TLC firmados por Colombia. *Suma de Negocios*, 4 (2), 113-124.

## Anexo 1. Acuerdos firmados por Colombia y en proceso

País/Región	Fecha acuerdo	Fecha vigencia	Estado del tratado	Nivel
ALALC/Aladi	1960-02-18 1980-08-12	1981-03-18	Vigente	Acuerdo Alcance Parcial
Pacto andino/CAN	1969-05-26 1987-05-12	1988-05-25	Vigente	Unión aduanera
<b>Nicaragua</b>	<b>1984-03-02</b>	<b>1985-09-06</b>	<b>Vigente</b>	<b>Acuerdo Alcance Parcial</b>
Sistema Global SGPC	1988-04-13	1989-04-19	Vigente	Acuerdo Alcance Parcial
<b>Panamá</b>	<b>1993-07-09</b>	<b>1995-01-18</b>	<b>Vigente</b>	<b>Acuerdo Alcance Parcial</b>
México	1994-01-13	1995-01-01	Vigente	TLC e Integración económica
<b>Caricom</b>	<b>1994-07-24</b>	<b>1995-01-01</b>	<b>Vigente</b>	<b>Acuerdo Alcance Parcial</b>
<b>Cuba</b>	<b>2000-09-15</b>	<b>2001-07-16</b>	<b>Vigente</b>	<b>Acuerdo complementación Económica</b>
Mercosur-CAN	2005-02-01	2005-01-26	Vigente	Acuerdo complementación
Mercosur-CAN-Paraguay	2005-04-16	2005-01-26	Vigente	Acuerdo complementación
Estados Unidos	2006-11-22	2012-05-15	Vigente	TLC e Integración económica
Chile	2006-11-27	2009-05-08	Vigente	TLC e Integración económica
<b>Triangulo del N Guatemala</b>	<b>2007-08-09</b>	<b>2009-11-12</b>	<b>Vigente</b>	<b>TLC e Integración económica</b>
<b>Triángulo Norte El Salvador</b>	<b>2007-08-09</b>	<b>2010-02-01</b>	<b>Vigente</b>	<b>TLC e Integración económica</b>
<b>Triángulo Norte Honduras</b>	<b>2007-08-09</b>	<b>2010-03-27</b>	<b>Vigente</b>	<b>TLC e Integración económica</b>
AELC-Suiza- Liechtestein	2008-08-25	2011-07-01	Vigente	TLC e Integración económica
AELC-Noruega	2008-08-25	2014-09-01	Vigente	TLC e Integración económica
AELC Islandia	2008-08-25	2014-10-01	Vigente	TLC e Integración económica
Canadá	2008-11-21	2011-08-15	Vigente	TLC e Integración económica.
Venezuela	2011-11-28	2012-10-19	Vigente	Acuerdo Alcance Parcial
<b>Alianza del Pacífico</b>	<b>2012-06-06</b>	<b>Abril 2016</b>	<b>Vigente</b>	<b>Mecanismo de Integración Profunda</b>
Corea del Sur	2013-02-21		Suscrito	TLC
<b>Costa Rica</b>	<b>2013-05-22</b>	<b>Abril 2016</b>	<b>Vigente</b>	<b>Acuerdo Comercial</b>
Unión Europea	2013-06-26	2013-08-01	Vigente	TLC e Integración económica
Panamá	2013-09-30		Suscrito	TLC
Israel	2013-09-30		Suscrito	Acuerdo comercial
<b>Japón</b>			<b>Negociación</b>	<b>Acuerdo de asociación Económica</b>
<b>Turquía</b>			<b>Negociación</b>	<b>Acuerdo Comercial</b>

Fuente: Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2015.

### Convenciones

	Convenios Marco		Acuerdos sin perfeccionar
	Acuerdos de bajo impacto		Acuerdos en proceso
	Acuerdos activos		



## Anexo 2. Exportaciones 2013- 2015

**Fundación Universidad de América**  
**Centro de Investigaciones en Competitividad Empresarial**  
**Línea de investigación Negocios Internacionales e Integración Económica**

	Año	Total		Minero		No Minero	
		US FOB	Kilos Netos	US FOB	Kilos Netos	US FOB	Kilos Netos
Total	2013	\$58 824	131 967	\$42 465	124 664	\$16 359	7303
	2014	\$54 795	146 251	\$38 432	138 483	\$16 363	7768
	2015	\$35 691	130 002	\$20 628	122 475	\$15 063	7528
	Var 2015/2014	-34.86 %	-11.11 %	-46.33 %	-11.56 %	-7.94 %	-3.09 %
	Var 2015/2013	-39.33 %	-1.49 %	-51.42 %	-1.76 %	-7.92 %	3.08 %
Con TLC	2013	\$39 750	92 518	\$26 322	86 606	\$13 428	5912
	2014	\$34 225	96 824	\$20 691	90 466	\$13 534	6358
	2015	\$23 954	84 202	\$11 618	78 038	\$12 336	6165
	Var 2015/2014	-30.01 %	-13.04 %	-43.85 %	-13.74 %	-8.85 %	-3.04 %
	Var 2015/2013	-39.74 %	-8.99 %	-55.86 %	-9.89 %	-8.13 %	4.28 %
Sin TLC	2013	\$19 074	39 449	\$16 143	38 058	\$2931	1391
	2014	\$20 570	49 427	\$17 741	48 017	\$2829	1410
	2015	\$11 736	45 800	\$9009	44 437	\$2727	1363
	Var 2015/2014	-42.95 %	-7.34 %	-49.22 %	-7.46 %	-3.61 %	-3.33 %
	Var 2015/2013	-38.47 %	16.10 %	-44.19 %	16.76 %	-6.96 %	-2.01 %

Fuente: elaboración propia apartir de datos del Ministerio de Comercio

## Anexo 3. Exportaciones Industriales (millones de USD FOB)

Acuerdos	2010	2011	2012	2013	2014	Participación % 2014	Var % 2014/2010
CAN	2502	2866	3051	3005	2872	26 %	15 %
Venezuela	1205	1328	1645	1264	1497	13 %	24 %
Estados Unidos	1332	1322	1354	1305	1421	13 %	7 %
Mercosur	715	932	965	1399	1015	9 %	42 %
México	487	593	716	772	751	7 %	54 %
Unión Europea	518	783	593	627	679	6 %	31 %
Chile	421	524	502	463	438	4 %	4 %
Triángulo Norte	256	302	302	313	324	3 %	27 %
Canadá	57	75	56	64	47	0 %	-18 %
EFTA	98	20	20	12	14	0 %	-86 %
Total Acuerdos	7592	8744	9204	9225	9060	81 %	19 %
Expo. Sin Acuerdo	1991	2235	2155	2276	2087	19 %	5 %
Total general	9583	10 979	11 359	11 501	11 147	100 %	16 %

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

## Anexo 4. Participación exportaciones totales países con acuerdos 2014

País	Participación %	USD Millones
Estados Unidos	41.50 %	14 200
Unión Europea	27.50 %	9406
CAN	9.40 %	3210
Venezuela	5.80 %	1987
Mercosur	5.40 %	1863
Chile	2.90 %	989
México	2.70 %	914
Canadá	1.90 %	665
EFTA	1.60 %	542
Triángulo Norte	1.30 %	449
Total exportaciones hacia países con Acuerdo	100 %	34 225

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

## Anexo 5. Importaciones por Cuode 2012 -2015

*Fundación Universidad de América  
Centro de Investigaciones en Competitividad Empresarial  
Línea de investigación Negocios Internacionales e Integración Económica*

### Con acuerdo

Clasificación Cuode	Millones USD CIF				Variación %			Participación %			
	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Bienes de Capital	12 363	12 019	12 001	10 585	-2.80 %	-0.20 %	-11.80 %	31.7 %	30.4 %	28.8 %	30.2 %
Bienes de Consumo	7012	7484	8283	7024	6.70 %	10.70 %	-15.20 %	18.0 %	18.9 %	19.9 %	20.0 %
Materias primas y bienes intermedios	19 649	20 012	21 415	17 406	1.90 %	7.00 %	-18.70 %	50.3 %	50.6 %	51.3 %	49.7 %
<b>Diversos</b>	24 000	18 000	20 000	18 000	-22.40 %	9.20 %	-10.50 %	0.1 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %
<b>Total</b>	39 047	39 534	41 719	35 033	1.20 %	5.50 %	-16.00 %	100 %	100 %	100 %	100 %

### Sin acuerdo

Clasificación Cuode	Millones USD CIF				Variación %			Participación %	
	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2012	2013
Bienes de Capital	8228	8548	9799	8016	3.9 %	14.6 %	-18.2 %	41.0 %	43.1
Bienes de Consumo	5929	5638	5968	5100	-4.9 %	5.8 %	-14.5 %	29.6 %	28.4
Materias primas y bienes intermedios	5904	5657	6539	5903	-4.2 %	15.6 %	-9.7 %	29.4 %	28.5
Diversos	4000	3000	3000	5000	-10.8 %	-10.3 %	64.0 %	0.0 %	0.0%
<b>Total</b>	24 061	22 843	25 306	24 019	-1.10 %	12.4 %	-14.70 %	100 %	100%

Gran total	63 108	62 377	67 025	59 052	-1,16%	7,45%	-11,90%
------------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	---------

Fuente: elaboración propia apartir de datos del Ministerio de Comercio

# La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía

Ricardo Antonio Escobar

María Beatriz Escobar

## Autores

Ricardo Antonio Escobar

Administrador de Empresas, magíster en Educación, estudiante de Doctorado en Pensamiento Complejo, Docente de la ESAP y Universidad Católica de Manizales, Manizales, Colombia.

Contacto: ricardo.escobar@ucm.edu.co

María Beatriz Escobar

Enfermera, magíster en Enfermería Materno-Infantil, estudiante de Doctorado en Pensamiento Complejo, Docente de la Universidad Católica de Manizales, Manizales, Colombia.

Contacto: maescobar@ucm.edu.co

## Palabras clave

Reflexión, pedagogía, educación, pensamiento, complejidad.

## Keywords

Reflection, pedagogy, education, thinking, complexity.

JEL: L52, P43, D73, H83.

Fecha de recepción: 12-11-15

Fecha de aprobación: 21-04-16

## Cómo citar este artículo

Escobar, R., & Escobar, M. (2016). La relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía. *Administración y Desarrollo*, 46(1), 88-99. Recuperado de <http://esavirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/62>

## Resumen

**I**ntroducción: Reflexiones sobre la relación entre el pensamiento complejo, la educación y la pedagogía, en el sentido de que se deben asumir actitudes críticas frente a los modos en que se han concebido los paradigmas de la científicidad, respecto a los niveles de apropiación, socialización del saber y del conocimiento científico. Método: Reflexivo y explicativo, en tres partes: en la primera se hace una reflexión sobre el pensamiento científico tradicional, en la segunda se realiza una contextualización del paradigma de la complejidad, y en la tercera se establece la relación entre complejidad, educación y pedagogía; este es el hilo conductor de toda la reflexión. Conclusiones: Es imprescindible resignificar la escuela y el papel del pedagogo, movilizar el pensamiento, generar acciones reflexivas, producir espacios de convergencia multicultural y pluralista. La pedagogización y la calidad del acto docente se hacen mucho más pertinentes cuando los sujetos de la educación se miran a los ojos y capturan en esa mirada la profundidad de sus almas.

Relation among complex thinking, education and pedagogy

## Abstract

**I**ntroduction: Reflections concerning the relation among complex thinking, education and pedagogy, since these reflections suggest the assumption of critical attitudes toward the manners, in which scientific paradigms regarding the levels of appropriation, the socialization of erudition and the scientific knowledge have been conceived. Methodology: Reflective-Explanatory method divided into three sections. The first section is referred to a reflection of the traditional scientific thinking; the second section is related to the contextualization of the complexity paradigm, and the third section is the relation among complexity, education and pedagogy. Being this one the guiding thread of all reflection. Conclusion: The resignification of the school, the role of the educator, the mobilization of knowledge, the generation of reflective actions, the creation of spaces where a multicultural and pluralist convergence take place is of paramount consideration. The educationalization and the quality of the teaching process, becomes more pertinent when the education does look at each other and apprehend in this moment the depth of their souls.

A relação entre o pensamento complexo, a educação e a pedagogia

Resumo

**I**ntrodução: Reflexões sobre a relação entre o pensamento complexo, a educação e a pedagogia, no sentido de que devem-se assumir atitudes críticas frente aos modos em que foram concebidos os paradigmas da cientificidade sobre os níveis de apropriação, socialização do saber e conhecimento científico. Método: Reflexivo e explicativo, em três partes: a primeira reflete sobre o pensamento científico tradicional, a segunda realiza uma contextualização do paradigma da complexidade e a terceira estabelece a relação entre complexidade, educação e pedagogia; este é o fio condutor de toda a reflexão. Conclusões: é imprescindível ressignificar a escola e o papel do pedagogo, mobilizar o pensamento, gerar ações reflexivas, produzir espaços de convergência multicultural e pluralista. A pedagogização e a qualidade das atitudes docentes são mais pertinentes quando os sujeitos da educação se olham nos olhos e capturam nesse olhar a profundidade de suas almas.

La relation entre la pensée complexe, l'éducation et la pédagogie

Résumé

**I**ntroduction: les Réflexions sur la relation entre la pensée complexe, l'éducation et la pédagogie, dans le sens de ce que doivent être assumées des attitudes critiques face aux manières dans lesquelles les paradigmes de la science ont été conçus, par rapport aux niveaux d'appropriation, une socialisation du savoir et de la connaissance scientifique. Méthode: Réfléchissant et explicatif, en trois parties: dans la première on fait une réflexion sur la pensée scientifique traditionnelle, dans la deuxième on réalise un contextualisation du paradigme de la complexité, et dans la troisième la relation s'établit entre une complexité, une éducation et une pédagogie; c'est le fil conducteur de toute la réflexion. Conclusions: Il est indispensable de resignifier l'école et le rôle du pédagogue, de mobiliser la pensée, de générer des actions réfléchissantes, de produire des espaces de convergence multiculturelle et pluraliste. La pédagogie et la qualité de l'acte enseignant deviennent beaucoup plus pertinentes quand les sujets de l'éducation se regardent dans les yeux et capturent dans ce regard la profondeur de ses âmes.

Palavras-chave

Reflexão, pedagogia, educação, pensamento, complexidade.

Mots-clés

Réflexion, pédagogie, éducation, pensée, complexité.

## Introducción

La aventura intelectual emprendida busca generar procesos de pensamiento y reflexión alrededor de conceptos y prácticas que implican la construcción de una nueva ciencia. En este proceso, lo más importante es asumir actitudes críticas frente a los modos en que se han concebido los paradigmas de la cientificidad, respecto a los niveles de apropiación, socialización del saber y del conocimiento científico. Cuando el estudiante es capaz de poner en contexto de discusión sus planteamientos que emergen desde la crítica, se puede considerar que la reforma del pensamiento propuesta por la complejidad ha alcanzado logros exitosos, en el plano personal y de subjetivación de lo aprendido.

El uso de un lenguaje metafórico en las reflexiones de este ensayo es pertinente e importante, porque conecta a los lectores con la fisonomía y el significado de las palabras (Wittgenstein, citado por García, 2007); estos son insumos cognitivos necesarios para la adecuada comprensión e interpretación de un texto. De este modo, se facilita el proceso de razonamiento y análisis respecto a la hipótesis que plantea la existencia de una relación teórica y práctica entre pensamiento complejo, educación y pedagogía. El marco interpretativo de este supuesto epistemológico no es otro que la realidad de la escuela en los tiempos actuales, resultado directo de las nuevas lecturas de la vida escolar y del impacto que sobre esta tienen las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas emergentes.

## Exposición del tema

### Visión compleja de la educación y de la pedagogía

El hilo conductor del análisis focaliza la mirada en comprender la problemática actual de la pedagogía, tomando como referente el concepto de *despedagogización* del acto educativo. Este es un problema fundamental que está afectando las instituciones educativas y marcando distanciamientos en las relaciones transpersonales entre los distintos sujetos de la educación: el educando, el educador, el directivo y el padre de familia. La propuesta del ensayo plantea de qué modo se pueden superar estas limitaciones y carencias, con el propósito de construir un desarrollo argumentativo que propicie una reflexión crítica acerca de las implicaciones que tiene para la educación retornar al sujeto, restituirlo en su identidad individual y resignificar su papel dentro del entramado organizacional y pedagógico de la escuela de hoy.

Esta dimensión presentada de la relación educación-pedagogía desde la perspectiva del pensamiento complejo, aquel “pensamiento capaz de unir conceptos que se rechazan entre sí y que son desglosados y catalogados en compartimentos cerrados” (Morin, 1994a, p. 10), crea proximidades con la comprensión de una nueva racionalidad, a la que Morin (2001) se refiere de la siguiente manera

La verdadera racionalidad, abierta por naturaleza, dialoga con una realidad que se le resiste. Ella opera en un ir y venir incesante entre la instancia lógica y la instancia empírica; es el fruto del debate argumentado de las ideas y no la propiedad de un sistema de ideas. Un racionalismo que ignora los seres, la subjetividad, la afectividad y la vida es irracional. La racionalidad debe reconocer el lado del afecto, del amor, del arrepentimiento. La verdadera racionalidad conoce los límites de la lógica, del determinismo, del mecanicismo; sabe que la mente humana no podría ser omnisciente, que la realidad comporta misterio, ella negocia con lo irracionalizado, lo oscuro, lo irracionalizable; no solo es crítica sino autocrítica. Se reconoce la verdadera racionalidad por la capacidad de reconocer sus insuficiencias. (p. 89).

Es a esta racionalidad hacia donde se encaminan los pasos del pedagogo que hoy está indagando en nuevas formas de ver el conocimiento y el saber pedagógico. Se trata de una racionalidad no racionalista en el sentido literal del término, desde la óptica mecanicista y reduc-

tiva de esta. Por el contrario, hace referencia a todas las realidades emergentes que de manera abierta, profunda y en un despliegue de posibilidades, muestran a los educadores otras maneras de enseñar y de conducir los aprendizajes. En este contexto, la educación y la pedagogía entran a jugar un papel importante en la producción de conocimiento, no de aquel que se quedó atrapado en el tiempo clásico y encerrado por las trampas del racionalismo, sino de aquel que admite la posibilidad de verse desde puntos de vista distintos y a partir de diversos lugares del pensamiento, de la ciencia y la propia razón.

En este espacio de debate y discusión, aparece la posibilidad de construir un nuevo paradigma, una nueva ciencia, como ha sido denominada por Morin

La Nueva Ciencia no es una ciencia que realiza la supresión de las disciplinas, es una posibilidad de religación y de fecundación, porque una disciplina fuera de su medio no puede ser útil a nadie, ni a los ciudadanos, ni a los humanos. (2006a, p. 39).

La perspectiva compleja<sup>1</sup>, vista a la luz de la educación y de la pedagogía en el contexto de la nueva ciencia, resignifica el valor de las disciplinas. Establece una necesidad de producir, entre esos diálogos, ligazones y articulaciones sin las cuales no es posible acceder a un entendimiento claro de sus propósitos y desarrollos. Surge una evidente motivación por introducir la noción de *transdisciplinariedad*<sup>2</sup>, la que, según Nicolescu (1996), no puede confundirse con “pluridisciplinariedad e interdisciplinariedad” (p. 3). Esta comprensión es básica para asumirla como un acto cognoscente, reflexivo e inscrito en la producción social del conocimiento. El pedagogo debe interesarse por efectuar este tipo de análisis, porque en él puede encontrarse con conceptos que le ayuden a apropiarse, de un modo diferente, de todo lo que está implicado en el acto didáctico. Como dice Olmos de Montañez (2009), “Algunos de los componentes o elementos que se presentan en el sistema educativo complejo son: educación, escuela, sociedad, política, ciencia, tecnología, cultura, sujetos-actores, acciones, instituciones, proyectos educativos, pedagogía, didác-

1 La complejidad está concebida como una reforma profunda de pensamiento, una opción epistemológica que es, en sí misma, objetivo y método educativos. Es entonces nuestra mirada sobre el mundo y sobre las cosas la que conviene interrogar (Morin, 2004, p. 463).

2 La definición de *transdisciplinariedad* concierne, como el prefijo ‘trans’ lo indica, a lo que está a la vez *entre* las disciplinas, *a través* de las diferentes disciplinas y *más allá* de toda disciplina. Su finalidad es la comprensión del mundo presente, en el cual uno de los imperativos es la unidad del conocimiento (Nicolescu, 1996, p. 35).

tica, currículo, investigación, administración, conocimiento, evaluación y comunicación, entre otros” (p. 216).

La reflexión por un diálogo transdisciplinar es una idea fundamental que contribuye a la superación de todo reduccionismo. El conocimiento de la educación y la pedagogía no está exento de incurrir en estos determinismos, los cuales pueden generar estructuras cerradas que constriñen el pensamiento y la acción de los sujetos educativos. Al respecto, Morin y Pakman (1994) afirman

De este modo, la complejidad no es una receta para conocer lo inesperado. Pero vuelve prudentes a los conocedores atentos, dado que no permite dormirse en la mecánica aparente y la trivialidad supuesta de los determinismos. Ella muestra que no es prudente encerrarse en el fenómeno de lo contemporáneo, es decir, en la creencia de que lo que sucede ahora va a continuar indefinidamente dándose de la misma manera. (p. 17).

La reflexión transdisciplinar comporta un profundo atrevimiento y una actitud necesariamente distinta; al respecto, Morin (1982) confirma en sus palabras el riesgo que se asume

Preparando aquel libro me forjé mi cultura transdisciplinar, atravesando y bebiendo en todas las disciplinas de las ciencias humanas: geografía humana, etnografía, prehistoria, psicología del niño, psicoanálisis, historia de las religiones, ciencia de las mitologías, historia de las ideas, filosofía (para estudiar en ella las concepciones de la muerte desde los filósofos griegos hasta Heidegger y Sartre). (paréntesis del original, p. 14).

No es posible sustraerse a estas nuevas realidades, porque en ellas está, justamente, afincada la esperanza de andar por nuevas sendas y redescubrir otros caminos para la educación y la pedagogía. Las “*cegueras paradigmáticas*” (Morin, 2002a), las ilusiones y los errores que producen la misma razón cartesiana, han generado una visión restrictiva y al mismo tiempo universalista del conocimiento de la ciencia y de los saberes humanos. Esta conlleva asumir los problemas mundiales como si se trataran de una linealidad yuxtapuesta, en la que un solo enfoque, una sola teoría o una sola tendencia puede resolverlos bajo medidas estandarizadas o aplicando los mismos formulismos.

Por el contrario, en la educación y en la pedagogía de hoy, convergen problemáticas que están apuntaladas en la diversidad y en la multidimensionalidad humana, las cuales no pueden ser sometidas solamente a los juicios de una razón universal y de una misma forma de investigar; así lo expresa Morin

A este problema universal está enfrentada la *educación* del futuro porque hay una inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave por un lado entre nuestros saberes desunidos, divididos, compartimentados y por el otro, realidades o problemas cada vez más polidisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios. (2001, p. 15).

En esta nueva mirada, los contextos global, multidimensional y complejo se cruzan, para orientar de nuevo los pasos de una humanidad, según lo refiere Morin (1999):

El diagnóstico formulado es: “La cultura está dislocada. Por un lado, las ‘humanidades’ empobrecidas que no saben conectarse a las fuentes verificadoras (las ciencias) ni a las fuentes cotidianas del conocimiento (los medios de comunicación) y que reflexionan en vacío. Por otro lado, una cultura científica que, por principio, método y estructura, es incapaz de concebir los problemas de conjunto y de reflexionar sobre sí misma. Por un tercer lado, una cultura de los medios de comunicación, diariamente en contacto con el mundo, el acontecimiento, la novedad, pero que solo dispone de débiles medios de reflexión” (por esto otorgo gran importancia al comité «Ciencia y ciudadanos» del CNRS, que se esfuerza por derribar los tabiques del universo científico para responder a las necesidades cognitivas de los ciudadanos». (comillas y paréntesis del original, p. 35)).

En este nuevo caminar hacia la reintegración del sujeto humano, la educación y la pedagogía se convierten en poderosos instrumentos para retornarlo a esa multidimensionalidad, globalidad, recontextualidad y complejidad que están en la esencia misma de la nueva ciencia. Estos son los propósitos emergentes para una educación del futuro, podría decirse, una educación que se está forjando en el hoy y en el ahora, en un presente desesperanzador y desconsolador para muchos, pero que ilusiona y abre las puertas al optimismo para otros.

Este es el nuevo contexto en que se deben dar las discusiones educativas y pedagógicas, ya no en cuanto a la racionalidad de los métodos, instrumentos o prácticas, sino en relación con las verdaderas intencionalidades y pretensiones de la educación en el momento, que están mucho más allá de lo que sustentan los sistemas educativos modernos: “Semejante Educación, sin embargo, se ha considerado a menudo como un ejercicio inútil para conseguir soñar despierto” (Feyerabend, 1986, p. 37). En esta nueva visión, gestionar el saber pedagógico es un potente ejercicio reflexivo, en el que no se pierde la capacidad de asombrarse ni se mutilan los sueños y las ilusiones.



Los pedagogos no pueden quedarse circunscritos y condicionados por los mismos errores y fracasos de la razón (sociabilidad, conciencia moral en el individuo), ni mucho menos pretender que el saber pedagógico se reduce a la mera exposición de fórmulas, recetarios o menús, fundamentalmente orientados desde la memorización y el aprendizaje acrítico e irreflexivo. Como lo indica Velázquez Jordana

En primer lugar, las concepciones tradicionales de la moral apelan a algún tipo de autoridad mítica, religiosa o metafísica para explicar el origen de la moral humana con el fin de resaltar la superioridad de los animales humanos. En segundo lugar, estas mismas concepciones han objetado que la ética de corte darwiniano incurre en errores graves: olvida la separación entre el "es" y el "debe", identifica la moral con el altruismo, promueve un determinismo biológico incompatible con la libre voluntad, y relega a un lugar marginal la herencia cultural y el aprendizaje social frente al papel de los atributos biológicos. (2010, p. 251).

Esto lo único que produce son seres humanos que desperdician por completo su capital intelectual, el caudal emotivo y el torrente de capacidades con las que han sido dotados. La mente humana se diluye en trivialidades, en conocimientos fútiles que no tienen ninguna utilidad para la vida; por el contrario, la convocatoria de la complejidad, efectuada por Arana y Batista (1999), es hacia razonamientos mucho más profundos:

Pero los no científicos no tienen ningún conocimiento del edificio. Aunque quieran tenerlo, no pueden. Es como si todo un grupo fuera incapaz de percibir el sonido de la cuerda inmensa de la experiencia intelectual. Solo que esa sordera no se tiene por naturaleza, sino por educación, o más bien por falta de educación. (p. 23).

Las nuevas experiencias intelectuales le devuelven a la educación el espíritu de la curiosidad, la motivación por los nuevos descubrimientos, los aprendizajes novedosos y el desarrollo del pensamiento creativo. Es de gran importancia que los niños y los jóvenes se vean asombrados de nuevo frente al saber y al conocimiento, que no pierdan esa capacidad de fascinarse con todo aquello que la ciencia, la cultura y la tradición les ofrece como tesoros del pensamiento.

El conocimiento es integrado, se le presenta al educando como una unidad diferenciada, pero al mismo tiempo interdependiente. Esta noción acepta la existencia de los antagonismos y las dualidades, tal como lo concibe Morin (2004), un cerebro hipercomplejo e imaginativo

El cerebro es hipercomplejo igualmente en el sentido en que es "triúnico", según la expresión de Mac Lean. Porta en sí, no como la Trinidad tres personas en una, sino tres cerebros en uno, el cerebro reptiliano (celo, agresión), el cerebro mamífero (afectividad), el neocórtex humano (inteligencia lógica y conceptual), sin que haya predominancia de uno sobre otro. Al contrario, hay antagonismo entre esas tres instancias, y a veces, a menudo, es la pulsión quien gobierna la razón. Pero también, en y por ese desequilibrio, surge la imaginación. (paréntesis del original, p. 13).

Esta concepción de un cerebro hipercomplejo e imaginativo es lo suficientemente atrevida para proponer un cambio sustancial en la forma como se aborda lo pedagógico en la actualidad. Desde esta perspectiva, una educación esencialmente transmisionista, verbalista e instruccionalista no es consecuente con los nuevos enfoques y presupuestos de la nueva ciencia. La integración, la interdependencia y la aceptación de los dualismos y antagonismos, son elementos necesarios para potenciar en el sujeto de la educación su enorme caudal de capacidades, emociones y expresiones.

En la educación que se reclama para la sociedad del presente y del futuro es tan importante el desarrollo de la hipercomplejidad cerebral, como enseñar la condición humana y explorar todas las facetas de la conciencia y la diversidad cultural. Solo así es posible adquirir una visión humanista de la ciencia, en la que los saberes se integren, las disciplinas dialoguen y se establezcan lazos de comunicación entre todas las expresiones del quehacer cultural y vital de los seres humanos. Es, como afirma Altschuler (2006), aprender a valorar la belleza cósmica de la ciencia

Desde esta perspectiva cósmica, la historia que nos presenta la ciencia es maravillosa. Junto a otras expresiones culturales que enaltecen nuestra existencia, como la literatura, la música y otras artes expresivas, la ciencia es parte de nuestra cultura y nos brinda una forma muy especial de conocer. Posiblemente sea esta, y no sus consecuencias materiales que tanto exaltamos, una de sus contribuciones más importantes a la humanidad. Es decir que el descubrimiento más importante de la ciencia es la ciencia misma. La ciencia nos ha brindado una nueva visión del mundo en el cual habitamos, una visión que ha liberado el espíritu humano, o que al menos tiene el potencial de hacerlo (p. 3).

Se está sumergido en una maraña de dispositivos, tecnicismos y artefactos, que de algún modo desvirtúan los

propósitos esenciales de la educación y de la pedagogía<sup>3</sup>. Los educadores y los pedagogos se fijan en las superficialidades del conocimiento, en la periferia de los saberes, y dejan de lado la esencia, todo aquello que verdaderamente permite una actividad gnoseológica y cognitiva de enorme profundidad y significación, para el sujeto que establece una relación solidaria con los objetos del conocimiento. Algunas veces, el interés simplemente es por asignar una nota, poner en la casilla que está al frente de un nombre o un código, una valoración numérica o porcentual por los aparentes logros alcanzados durante un periodo académico. La evaluación se presenta como herramienta fundamental para constreñir la voluntad del estudiante, frenar sus impulsos y acomodar su pensamiento al de los maestros.

La educación ha dejado de ser liberadora, porque los procedimientos evaluativos, la rendición de informes, el disciplinamiento, los mecanismos de control y de vigilancia coartan la expresión de los puntos de vista diferentes y el reconocimiento de la otra persona en su dignidad, libertad e integralidad. Estos son, sin duda alguna, aspectos que centran la atención en cómo los educadores de hoy están perdiendo poco a poco el horizonte y están confundidos en cuanto a los propósitos esenciales de los procesos educativos y pedagógicos. Como lo indica Velilla

Propósitos educativos, dependiendo de tiempos, lugares y personas; por ejemplo, la formación integral de los sujetos, la formación de sujetos flexibles que puedan acoplarse viablemente a su entorno, el bienestar y el desarrollo de las personas, el acceso a nuevas realidades que oxigenen y renueven la institución, el descubrimiento de nuevas interacciones y relaciones entre las personas, una formación menos profesionalizada y más humana. (2002, p. 201).

Educar para comprender la condición humana, defenderla, preservarla y mantenerla como una fuente inagotable de vida, debe ser la aventura intelectual y personal de los educadores en la actualidad. Solo de esta manera será posible entender cuál es la verdadera racionalidad abierta, caracterizada por el inacabamiento de la existencia humana, en la que se movilizan los nuevos paisajes y pensamientos de una humanidad que necesita ser introducida en la senda de la esperanza y la ilusión por su propio futuro.

<sup>3</sup> Las ciencias de la educación se presentan como algo diferenciado y distanciado de la pedagogía y la didáctica, por cuanto las primeras se producen dentro de la universidad, y las segundas entran directamente en el dominio de la práctica de los maestros y en el terreno de las instituciones de formación de docentes (De Tezanos, 2006).

No cabe duda de que al pensar en este tipo de educación, en los bucles emergentes de la complejidad-mente-cultura, razón-afecto-impulso, individuo-sociedad-especie, se evidencian las pretensiones de un hombre que quiere hacerse más humano y de una educación cuyo propósito fundamental es aportarle a la creación y recreación de todos sus aspectos y condiciones de humanidad, como lo afirman Ercilla y Tejada

El estudio sobre el comportamiento humano ha sido y es de interés para diferentes ciencias: la filosofía, la psicología, la sociología y la pedagogía, las cuales, desde sus diferentes objetos de estudio, enfocan su campo de acción. Así, los debates pueden ser desde los distintos puntos de vista. No obstante, el objetivo común está en la comprensión e interpretación de los porqués de las actuaciones de los seres humanos, para lograr orientar el comportamiento humano hacia las tendencias más progresistas y no enajenantes de la humanidad, su crecimiento espiritual y material, todo ello dentro de los requerimientos que impone la sociedad; de ahí que, en el centro de su análisis, se hallen los conflictos entre el ser y el deber ser, y derivado de ello, entre el hacer y el saber hacer. (1999, p. 2).

En este proceso de reflexión, autocrítica y autoanálisis que se efectúa al interior de los procesos de educación y pedagogía, es importante reconocer la validez de la unidad y la diversidad, aceptando la divergencia, las discrepancias, el caos y el desorden. Cuántas veces un educador no permite que sus estudiantes le contradigan, que expongan sus ideas contrarias, y que su clase se convierta en un espacio donde la democracia cognitiva se hace visible en el respeto por los conceptos distintos y por la pluralidad étnica, por la pluralidad racial, sexual y social.

Derrumbar las barreras que se generan dentro del aula de clase y que se trasladan a los espacios de la familia y de la sociedad, todo emanado de los prejuicios de las exclusiones, es en esencia el objetivo principal de una educación que se centra en el principio de *Unitas multiplex*, una opción para comprender mejor la naturaleza polisémica del pensamiento humano y la diversidad, ambas multidimensionadas, de cada una de las personas. A este respecto, Morin (2002b) agrega

La educación del futuro deberá velar porque la idea de unidad de la especie humana no borre la de su diversidad, y que su diversidad no borre la de la unidad. Existe una unidad humana. Existe una diversidad humana, la unidad no está solamente en los rasgos biológicos de la especie homo sapiens. La diversidad no está solamente en los rasgos psicológicos, culturales

y sociales del ser humano. Existe también una diversidad propiamente biológica en el seno de la unidad humana; no solo hay una unidad cerebral sino mental, psíquica, afectiva e intelectual. Además, las culturas y las sociedades más diversas tienen principios generadores u organizadores comunes. Es la unidad humana la que lleva en sí los principios de sus múltiples diversidades. Comprender lo humano, es comprender su unidad en la diversidad, su diversidad en la unidad. Hay que concebir la unidad de lo múltiple, la multiplicidad del uno. (p. 93).

Sin embargo, contradictoriamente, esta visión compleja de la educación y de la pedagogía pone de frente las condiciones de posibilidad para construir una gramática de la esperanza, en el sentido de ir dando pasos en la consolidación de otras prácticas pedagógicas y escolares que no se queden ancladas en el análisis y en el diagnóstico intimidador del escenario actual de la vida colombiana. Lo que sí queda muy claro es que todas estas circunstancias que generan conflicto, hunden sus raíces en una mala concepción de conocimiento, cultura, sociedad y ciencia. Por esta razón, es preciso correr estos velos, tratar de curar estas cegueras e ilusiones paradigmáticas; allí comienza el papel del pedagogo, para restaurar en parte esas fibras que han quedado conmovidas y aportar en algo a un nuevo proceso de reflexión con respecto al futuro de la educación, la pedagogía y la sociedad humana en general.

### **La desperiodización y desidentificación de la escuela**

Hasta ahora se han analizado algunos aspectos, como parte del desarrollo de la discusión, que permiten una aproximación a la educación y a la pedagogía. En primer lugar, se establecieron algunos criterios importantes que, desde el pensamiento complejo<sup>4</sup>, ayudan a construir referentes básicos para comprender la naturaleza y la transformación de la ciencia y del saber humano. Este ejercicio reflexivo, de carácter simultáneo, aporta elementos tanto gnoseológicos como metodológicos para contextualizar la dimensión, los alcances y las limitaciones a nivel de lo educativo, en su nexos con lo pedagógico.

En la educación y la pedagogía se han evidenciado diferentes desarrollos conceptuales y prácticos. Estos han sido fundamentales para construir una teoría de la peda-

<sup>4</sup> Según Morin, "El pensamiento complejo es más que una revolución, es un proceso de conocimiento que quiere tener juntas a perspectivas tradicionalmente consideradas como antagonistas, es decir universalidad y singularidad (Morin, 2004, p. 458).

gogía, la cual no siempre está adecuadamente sustentada en las realidades emergentes de hoy, ni tampoco puede considerarse verdad absoluta, ni está exenta de ser cuestionada a la luz de las transformaciones del pensamiento y de la sociedad actual. Existen ideas pedagógicas que han permanecido en el tiempo y con las cuales se puede efectuar un diálogo abierto e incluyente. Esto lo concibe González Velasco (2009) como

La dimensión y el tiempo como elementos limitantes en la estructuración de ideas para la construcción de un conocimiento, es decir, hablamos de un *aula-mente-social* que nos lleva a analizar la capacidad de aprender, enseñar y generar conocimiento de todos los que participamos en la educación. (resaltado del original, p. 4).

Lo anterior conduce a establecer, preliminarmente, que es importante crear una cultura de movilización de pensamiento, en la que se reconozca la necesidad de cambiar las prácticas pedagógicas y escolares. La educación y la pedagogía, vistas simultáneamente como procesos básicos para contribuir al desarrollo humano y social, se constituyen en una arena movidiza, un amplio terreno que ofrece la posibilidad de nuevos descubrimientos. Este es un imperativo, donde lo más importante es descubrir las fisuras por las que aventurarse a encontrar aquellos vacíos que, desde la teoría y la práctica, generen otras posibilidades para construir y resignificar el conocimiento, los saberes y las mismas prácticas.

Las nuevas realidades emergentes, como la globalización del planeta y la reducción de este a un solo vecindario o una aldea común para todos, lo mismo que el avance significativo de las tecnologías de la información, son hechos y evidencias que producen una nueva visión de la escuela, de sus intencionalidades formativas y de las concepciones que pueden impactar toda esta movilidad del pensamiento, la racionalidad y la acción educativa. Hoy se devela la necesidad de aportar en la construcción de otro tipo de sujeto educativo, mucho más afirmado en su identidad personal, con una amplia formación para expresar su pensamiento crítico, y que pueda satisfacer las demandas de un conocimiento democratizado y de una ciudadanía planetaria que le plantea otras exigencias.

Para entender mejor la necesidad de estas transformaciones mentales y paradigmáticas, es interesante traer a colación la metáfora del caleidoscopio. En la educación actual se han adaptado los fenómenos, procesos, hechos y acontecimientos desde una sola perspectiva, a la luz de una linealidad que se yuxtapone y que periódicamente acumula teorías, conocimientos y prácticas. El caleidoscopio es un antiguo instrumento que produce o fija la atención en miradas distintas, y en él las imágenes, los

colores y las figuras se refractan de una manera policromática, dinámica y multiperspectiva. Por esta razón, es preciso ubicarse en la otra orilla, ver todos los asuntos y cuestiones desde la acera contraria; en la práctica, es como dice el aforismo tradicional “ponerme en los zapatos del otro”.

Esta metáfora puede ayudar a comprender que en la pedagogía de hoy es importante aceptar la convergencia de la diferencia, no temer a la presencia de dualismos, polémicas, debates, tensiones ideológicas y conflictos que se generan en el aula de clase y en la institución escolar.

La mirada caleidoscópica admite el juego de lo diferente, es una apuesta por aceptar la confrontación de las ideas y ver que en la arena de la democracia, la construcción de una relación entre educación y pedagogía se nutre de pensamientos diversificados, tendencias multiculturales, concepciones pluralistas del mundo y pluridimensionalidad metodológica.

En este trasegar y a la luz de la metáfora propuesta, se encuentra que la educación de hoy está incurriendo en la despedagogización del acto educativo. A pesar del despliegue prolífico de teorías y tendencias, el docente se está alejando de la pedagogía, los propósitos, las intencionalidades y las verdaderas fundamentaciones epistemológicas.

En la medida que se da este alejamiento de los principios esenciales de esta disciplina, las prácticas pedagógicas y escolares permanecen inmutables en el tiempo y en el espacio. La escuela de hoy continúa siendo la misma de ayer, en el sentido de permanecer prácticamente incólume ante las evidencias que generan los procesos dinámicos de la transformación individual y social de la mente, de la racionalidad, de la ciencia y de la experiencia humana.

En más de cuatrocientos años, desde los tiempos de Comenius, y hasta el presente, la pedagogía ha tratado de construir un saber pedagógico; pero la despedagogización afirma errores y problemas que han trascendido la temporalidad. Esto es lo que plantea Romero (2004) en los siguientes términos

Sin embargo, las evidencias de las dificultades que se tienen con los aprendizajes y la organización del saber y el conocimiento frente a los cambios en los contenidos, en las maneras de acercarse a él, en incluir los nuevos fenómenos tecnológicos, en la manera como concurren a la escuela, el cuestionamiento sobre el conocimiento en su forma clásica, los saberes de los docentes, los contextos, las culturas juveniles, plantean que no basta con apelar a las formas clásicas de

la pedagogía constituidas en la modernidad en sus tres corrientes (tradicionales, modernizadoras y críticas), sino la urgencia de hacer necesaria la conformación y construcción desde la práctica de las nuevas pedagogías que deben constituirse a partir de estas nuevas realidades, y que apenas emergen a partir de fenómenos contextuales, identitarios, conceptuales, comunicativos, tecnológicos y de interacción. (p. 70).

La educación se está convirtiendo en un espacio despersonalizado, los sujetos de la educación están sumergidos en un alejamiento que los desidentifica, la escuela se torna un escenario en que las mismas relaciones humanas se congelan y mecanizan. No hay un sentido humano por parte de los individuos que participan en el acto pedagógico, la calidez se pierde en una trama de interacciones caracterizadas por la no reflexividad y la distancia. Durkheim y García (1976) apuntan a reforzar este pensamiento

La educación, lejos de tener simplemente por fin desarrollar al hombre tal como sale de las manos de la naturaleza, tiene por objeto extraer de allí un hombre enteramente nuevo; crea un ser que no existe, salvo en el estado de germen indiscernible: el ser social. Ella es la que nos enseña a dominarnos, a constreñirnos; es también, siguiendo sus necesidades, la que decide la cantidad y naturaleza de los conocimientos que debe recibir el niño, y lo mismo que es a través de ella que se conserva la ciencia adquirida por las generaciones anteriores, es también la que la transmite a las nuevas generaciones. Es, pues, la que forma en nosotros todo lo que supera la esfera de las puras sensaciones: nuestra voluntad como nuestro entendimiento son moldeados a su imagen. (p. 2).

Sin estar muy lejos de la realidad, podría decirse que la educación se ha convertido en un artículo, en un bien de consumo, en un accesorio que se puede transar. La lógica del mercado capitalista, la instrumentalización de la razón y el afianzamiento de una sociedad de consumo, están incorporándose en los modelos educativos y pedagógicos, reafirmando las brechas entre lo pedagógico y lo que se despedagogiza, lo humano y lo que se deshumaniza, lo libertario y lo que se esclaviza.

El conocimiento y el saber son asumidos de un modo robotizado, la reflexión es escasa y la racionalización integral del pensamiento es prácticamente nula. Lo peor de todo esto es que el entramado organizacional y pedagógico de la escuela imposibilita las prácticas de otredad que generan una comunicación sinérgica y personal entre los individuos que la constituyen. No hay lugares



de encuentro, en los que las personalidades distintas, las ideologías, los pluralismos culturales y las cosmovisiones del mundo puedan verse integradas y confrontadas. No hay diálogo, la ecología de los saberes se pierde ante la transmisión mecánica de este, el sujeto pierde su identidad cuando decide afiliarse a movimientos homogéneos que lo masifican y lo convierten en uno más del grupo. Frente a la pérdida de identidad, Aguilar (2009) señala

El flujo de estados permite la pérdida de identidad en un mundo que permanece intacto, quizá en busca de la identidad misma, el ser uno mismo transfigurado o el hallar el ser de uno mismo a pesar de la transformación, expresando lo que pasa como un portavoz muy escondido en una apariencia distinta. (p. 11).

En esta visión de la educación, emergen las condiciones de posibilidad para pedagogizar el acto docente e introducir en este acto ciertas viabilidades de educabilidad, que lo pueden transformar en una reflexión más humana y menos reduccionista, tal y como lo asevera Zambrano

Al ser la educación el manto que envuelve el interés de la actividad humana requiere de la pedagogía y de sus postulados de educabilidad para poner a prueba toda la intencionalidad de perseverar en la empresa humana. En el plano ético, la educabilidad remite a la condición inacabada de la especie humana y facilita pensar mejor toda influencia estratégica desde lo educativo. Así es como se podrá entender el ejercicio de este postulado, sabiendo, de antemano, que cuando se trata de la educación, lo que está en juego es la perfectibilidad de la criatura humana. Tal perfectibilidad consiste en poder ofrecerle a cada uno, en sus diferencias radicales, los instrumentos metodológicos y los espacios de encuentro necesarios, de tal forma que puedan lograr su desarrollo en igualdad de condiciones. La escuela, en este espacio ideal, jugaría un papel importante, así como la pedagogía y sus actores pensadores. Qué mejor ocasión para desatar un conjunto de actividades que le permitan a todos los que hacen la obra de educación, identificarse en una sociabilidad, encontrando un lugar común, es decir, el lugar y significado del otro. (1994, p. 37).

La escuela contribuye decisivamente en la automatización de los sujetos, lo que repercute en un doble alejamiento: primero, el sujeto se aleja de sí mismo, de su individualidad y de su identidad como persona; y segundo, se distancia de los otros, se encierra en su mismidad y pierde de vista que su existencia está ligada a la convivencia y a la socialización con los demás. Como indica Velilla (2002), "Sin embargo, en razón de su organización

sintética, estos sistemas pueden prestarse a la automatización y a la mecanización de la enseñanza" (p. 208).

La introducción vertiginosa de enfoques de calidad integral de la educación<sup>5</sup>, está desvirtuando todas las posibilidades axiológicas que generan en cada ser humano una negación abierta de su identidad compartida con el otro. La aproximación que se ha hecho a la inmensa obra de Morin (2003) conduce a encontrar en ella unos atisbos de lo que él denomina *la humanidad de la humanidad*. Esto es importante en la indagación de un saber educativo y pedagógico que trascienda los esquemas reductivos en los que se está inscribiendo la escuela de hoy.

Estos enfoques de calidad centralizan su acción en indicadores que buscan medir y parametrizar la asistencia del estudiante, la producción cognitiva, la socialización y la democracia. Pretenden cuantificar a través de una evaluación lo que se aprende, medir las actitudes y aptitudes o racionalizar la convivencia. Estas formulaciones estandarizadas y reductivas están alejando la pedagogía de sus verdaderas intencionalidades y propósitos de formación y desarrollo.

El sujeto se fuga hacia lugares en los cuales no es posible expresar su individualidad genuina, los odios, los amores, las alegrías y las tristezas, los éxitos y las frustraciones, que son dimensiones de una naturaleza profundamente humana; se ven desplazados por estándares, competencias e indicadores de calidad. El yo en su mismidad, el otro en su otredad y el diálogo transpersonal, se ven circunscritos a espacios de interlocución mecánica e irreflexiva. Morin (2002), respecto a lo que implica la relación con el otro, plantea

¿La relación con el otro es secundaria con relación a un para sí que sería primario? Lo primario es doble dispositivo lógico: el otro ya está en lo vivo del sujeto. El principio de inclusión es originario, como el polluelo que sale del huevo y sigue a su madre. El otro es una necesidad interna, lo que confirman los recientes trabajos sobre el apego al recién nacido y al niño. (p. 84).

En este doble dispositivo moriniano, la relación de uno está complementada en la relación con el otro, y por eso en la educación no se puede dar una pedagogía del sujeto sin que esta se nutra de la experiencia relacional gene-

5 Según Velilla, citando a Toranzos, "La calidad académica será definida por algunos por el grado en que se logren unos objetivos fijados para determinadas actividades educativas de acuerdo con los siguientes indicadores: recursos disponibles, procesos de enseñanza-aprendizaje, logros de estudiantes (producto final), costos y financiación constante para el mejoramiento de la calidad. En realidad, la calidad educativa" (Velilla, 2002, 179).

rada en la comunicación transpersonal con los demás. No puede haber calidad en la enseñanza y en el aprendizaje cuando se carece de espacios y lugares para que el educando, el educador, el padre de familia, el administrativo y el directivo docente puedan expresar las interioridades subjetivas, emotivas, afectivas y comunicacionales.

La despedagogización del acto educativo puede asumirse como un problema, pero al mismo tiempo, desde esta mirada, se abordaría como una oportunidad para construir un concepto de calidad integral, completamente distinto. En él, *lo humano se humaniza*, lo racional se abre a otras hechuras de la ciencia y el conocimiento, y el aula de clase se convierte en un espacio libertario donde el uno y el otro convergen respetuosa y solidariamente. Estas circunstancias realzan la identidad de cada cual, asumen las diferencias pero logran crear otras posibilidades de diálogo interpersonal e intersubjetivo.

La relación con el otro, en la doble afirmación moriniana, queda ampliada en la siguiente aseveración

La relación con el otro está inscrita virtualmente en la relación con uno mismo: el tema arcaico del doble, tan profundamente enraizado en nuestra psique, muestra que cada uno lleva en sí un *ego alter* (yo mismo otro), a la vez ajeno e idéntico a sí. (Sorprendido ante un espejo, nos sentimos ajenos a nosotros mismos al tiempo que nos reconocemos.) Podemos, en la simpatía, la amistad, el amor, introducir e integrar al otro en nuestro Yo precisamente porque llevamos en nosotros esta dualidad en la que "Yo es otro". (Morin, 2006a, p. 86).

Una de las funciones de la pedagogía en los momentos actuales, debería ser la de buscar diferentes caminos para que el sujeto educable pueda encontrarse con los otros. Esta búsqueda tendrá como característica la libertad y el permitir un trasegar fluido y líquido por el mundo de la vida. El concepto y las prácticas de la educación adquieren matices afectivos y emotivos simbólicos, que generan posibilidades concretas de reconstruir el sujeto desde y en su historia, como una realidad emergente que se va autoconfigurando en sí misma, en la medida que establece relaciones de diálogo transpersonal, pluriperspectivo y multidimensional con los semejantes.

Las reflexiones elaboradas son solamente aproximaciones preliminares a la necesidad de introducir en la educación y en la escuela de los tiempos presentes, la doble y simultánea noción de pedagogizar y humanizar, como requisitos primordiales para resignificar las concepciones y las aplicaciones prácticas de la calidad integral. Esta pretensión supera los enfoques reduccionistas y deterministas de la ciencia de la educación y de la

disciplina pedagógica, y por otro lado, rebasa las limitaciones impuestas por un pensamiento científico, social y cultural constreñido por formulaciones y predicamentos que consideran al hombre como un sujeto predeterminado para servir dócilmente a los designios emanados desde el imperio de la racionalidad cerrada y restringida.

### ***Pertinencia emancipadora del pensamiento complejo***

La reflexión por la pertinencia del pensamiento complejo debe situarse, inicialmente, en un marco de referencia emancipador. Desde este marco es posible acceder a una comprensión más profunda de lo que implica como parte de un proyecto y de un ejercicio liberador, en el cual participan dialógicamente la educación, la pedagogía, la ciencia y la tecnología. En la *Pedagogía del oprimido*, Freire (2005) expuso claramente los argumentos que desde el saber pedagógico pueden constituirse en elementos claves para la elaboración de dicha reflexión, en los contextos culturales, políticos, sociales y de producción científica en América Latina. Los elementos de una política de emancipación y las características de una enseñanza emancipatoria (McLaren y Puiggrós, 1994) son dos aspectos que, desde la posmodernidad, posibilitan una lectura adecuada de las nuevas realidades emergentes en las circunstancias actuales de los países latinoamericanos.

La reforma del pensamiento que propone Morin (2000), vista en relación con un proyecto emancipador que transforme la escuela, no se queda tan solo en la retórica enunciativa y metafórica de una gramática esperanzadora y de la autonomía identitaria de los pueblos (Dinerstein, 2013). La educación y la pedagogía deben poner al individuo en una posición reflexiva y crítica, que le brinde herramientas conceptuales y prácticas para luchar contra el engaño político, la grandeza imperial y las trampas económicas de la devastadora maquinaria neoliberal y globalizadora (McLaren y Puiggrós, 1994). De esta perspectiva se deriva lo que puede considerarse una revolución social emancipadora (McLaren, 2005), en donde la mirada compleja de un ser humano con capacidad para cambiarse a sí mismo y participar de un proyecto transformador, encaja desde la teoría y la praxis para dar respuesta a las necesidades de la sociedad en los tiempos presentes.

La visión compleja del ser humano, la sociedad y el conocimiento (Morin, 1994b) es el sustrato ideológico de una pedagogía crítica que se articula en un proyecto de naturaleza transformadora y revolucionaria. El ejercicio reflexivo asume lo pedagógico desde



un punto de vista sociocrítico, en el que se efectúa una reflexión sistemática de la educación como un fenómeno complejo multidimensionado, de corte emancipatorio y con impacto social (Bazán, 2002). Solo así es posible leer adecuadamente las nuevas realidades de la escuela (McLaren, 2005), de su cotidianidad y del papel que estas desempeñan en la producción y distribución del conocimiento, en los saberes de la tecnología, las creencias, tradiciones y manifestaciones ideológicas y culturales de los grupos humanos.

La convergencia del diálogo entre la pedagogía crítica, el proyecto emancipador y la complejidad en el abordaje de los niveles de realidad (Nicolescu, 1996), reconoce como principio la existencia de sistemas altamente organizados e interdependientes (García, 2007). Por otro lado, abren el camino al no reduccionismo científico y a la emergencia de la incertidumbre en la metamorfosis de la ciencia (Prigogine, 1996). Estos principios son fundamentales para situar la escuela de hoy, en la que los educandos y los educadores deben participar activa y conscientemente en un proceso amplio y democrático, donde lo más importante sea restituir el valor preponderante de la vida y la ética liberadora. Todo esto como parte de un saber pedagógico, en el que la enseñanza y el aprendizaje se basan en el respeto por la diferencia, la identidad de los otros, el pluralismo y la multiculturalidad, como elementos sin los cuales no es posible humanizar la educación, la ciencia y la tecnología.

## Conclusiones

A modo de conclusión, se puede afirmar que es imprescindible resignificar la escuela, lo mismo que el papel del pedagogo en todos los espacios cruzados de esta. Es preciso y fundamental recorrer nuevamente la trama organizativa y pedagógica que sostiene el andamiaje de las instituciones educativas y que impulsa el desarrollo de las prácticas escolares. En esta aventura, que es, al mismo tiempo, intelectual, axiológica y praxiológica, lo esencial es ir descubriendo otras condiciones para que, en lo más profundo de la identidad humana, se restituyan los valores que pueden contribuir a la creación de una identidad colectiva. En esta identidad humanizada, compartida por todos los actores de la educación, la escuela propicia zonas de encuentro y de proximidad para que lo uno converja con lo otro, lo único con lo múltiple, lo individual con lo grupal, y la subjetividad se vea enriquecida por la objetividad relacional de todos con todos y de todos para todos.

Asumir este desafío implica reconocer que la escuela ha cambiado sustancialmente. Exige aceptar que las nuevas tecnologías deben incorporarse en los procesos de ense-

ñanza y aprendizaje, que el conocimiento se distribuye democráticamente y que el nuevo sujeto de la educación está imbuido de una cultura que es local y global al mismo tiempo. Todas estas realidades que surgen no se pueden medir con indicadores de calidad, ni tampoco pueden estandarizarse por competencias individuales o sociales; ni mucho menos se pueden homogeneizar mediante prácticas que intentan crear uniformidad en los modos de pensar, sentir y actuar de los diferentes sujetos que se mueven en el entramado de la escuela.

En la escuela de hoy es importante movilizar el pensamiento, generar acciones reflexivas, producir espacios de convergencia multicultural y pluralista. La pedagogización y la calidad del acto docente se hacen mucho más pertinentes cuando los sujetos de la educación se miran a los ojos y capturan en esa mirada la profundidad de sus almas. En este cruce intencionado de visiones y percepciones, la gestualidad y la corporalidad se revalúan como elementos significativos, para que cada persona se conozca mejor a sí misma y alcance mayor preocupación por su individualidad. A partir de estas autorretroalimentaciones, el sujeto se va proyectando mejor hacia los otros y logra una participación más efectiva en los procesos de habitabilidad en convivencia y de comunicación con los semejantes.

## Financiación

Recursos propios de los autores.

## Agradecimientos

A las personas e instituciones que hicieron posible esta publicación. Debemos nuestra gratitud, ante todo, a las instituciones donde laboramos: la Universidad Católica de Manizales y la ESAP, sede Caldas, por su apoyo al proceso de la preparación del artículo; y a la Universidad Multiversidad, donde en la actualidad cursamos nuestro Doctorado en Pensamiento Complejo.

## Conflictos de interés

Se declara que no existen conflictos de interés con respecto a este trabajo.

## Referencias

- Aguilar, M. T. G. (2009). Identidad, cuerpo y saber. *Metamorfosis y modernidad en la obra de F. Kafka. Observaciones filosóficas*, 9(6). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3252270>

- Altschuler, D. R. (2006). *La Transdisciplinariedad y la Ciencia como Fundamento de una Educación para la Paz y la Justicia*. Madrid: Editorial Foca.
- Arana, M., y Batista, N. (1999). La educación en valores. Una propuesta pedagógica. *Programa Educación en Valores*. CTS. OEI. Recuperado de <http://www.oei.es/cts.html>
- Bazán, D. (2002). Pedagogía social y pedagogía crítica: nexos y fundamentos básicos. *Pedagogía crítica*, 1, 49-61.
- De Tezanos, A. (2006). Didáctica-pedagogía-ciencia de la educación: la relación que confirma la "excepción" francesa. *Revista Educación y Pedagogía*, 18(46), 33-57.
- Dinerstein, A. (2013). Autonomía y esperanza: La nueva gramática de la emancipación social. En *Movimientos sociales y autonomía colectiva* (pp. 149-173). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Durkheim, E., y García, A. O. (1976). *Educación como socialización*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Ercilla, M. A., y Tejeda, N. B. (1999). La educación en valores: una propuesta pedagógica para la formación profesional. *Pedagogía Universitaria*, 4(3), 3-32.
- Feyerabend, P. K. (1986). *Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, M. C. B. (2007). Narración de ficción y "ver como". *Thémata: Revista de filosofía*, 38, 227-239.
- González Velasco, J. M. (2009). *El aula-mente-social como constructo didáctico complejo. La Metacognición bajo el Enfoque de la Complejidad*. Tesis. Maestría en Educación desde la Diversidad, Universidad de Manizales.
- McLaren, P., y Puiggrós, A. (1994). *Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo*. Buenos Aires: Aique.
- McLaren, P. (2005). *La vida en las escuelas: una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación*. México: Siglo XXI.
- Morin, E. (1982). Autobiografía intelectual de Edgar Morin. *Anthropos*, 13, 7-14.
- Morin, E. (1994a). La noción de sujeto. En Schnitman D., *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad* (pp. 67-89). Buenos Aires: Paidós.
- Morin, E. (1994b). *El Empeño Multidimensional*. México: Anthropos Editorial.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Barcelona: Paidós.
- Morin, E. (2000). *La mente bien ordenada: repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Madrid: Seix Barral.
- Morin, E. (2002). *El conocimiento del conocimiento: Libro 1. Antropología del conocimiento*. Madrid: Cátedra.
- Morin, E. (2003). *La humanidad de la humanidad: La identidad humana* (vol. 5). Madrid: Anaya.
- Morin, E. (2004). La epistemología de la complejidad. *Gazeta de antropología*, 20(10), 1-14.
- Morin, E. (2006a). *Modelo educativo. Una Aproximación Axiológica de Transdisciplina y Pensamiento Complejo*. Hermosillo, México: Multiversidad Mundo Real Edgar Morin.
- Morin, E. (2006b). Pensar el Mediterráneo y mediterrizar el pensamiento. Recuperado de <http://www.trasversales.net/t03morin.htm>
- Morin, E., y Pakman, M. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Nicolescu, B. (1996). *La transdisciplinariedad: manifiesto*. Hermosillo, México: Multiversidad Mundo Real Edgar Morin.
- Olmos de Montañez, O. (2009). Algunas ideas para la reconceptualización de la pedagogía como fundamento de la formación docente. *Paradigma*, 30(1), 7-29.
- Prigogine, I. (1996). *El fin de las certidumbres*. Santiago: Andrés Bello.
- Romero, C. (2004). *La escuela media en la sociedad del conocimiento. Ideas y herramientas para la gestión educativa, autoevaluación y planes de mejora*. Noveduc Libros.
- Velázquez Jordana, J. L. (2010). Charles Darwin and Ethics: From Sociability to Morality. *Estudios de Filosofía*, 42, 251-260.
- Velilla, M. A. (2002). Manual de iniciación pedagógica al pensamiento complejo. *Corporación para el Desarrollo Complexus*. Unesco: Ediciones Jurídicas.
- Zambrano, A. (1994). Pedagogía, educabilidad y formación de docentes. En Flórez, R., *Hacia una pedagogía del conocimiento* (pp. 54-56). Cali: Grupo Editorial Nueva Biblioteca Pedagógica.

# 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

## Autores

Sergio Alberto Chica Vélez

Candidato a Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales; magíster en Administración Pública y Administrador Público, docente cátedra Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. Contacto: sergio.chica@esap.gov.co

Cristian Andrés Salazar Ortiz

Administrador Público. Estudiante del Programa de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Contacto: salazarcocol@gmail.com.

---

## Palabras clave

Posnueva Gestión Pública, PNGP, Nueva Gestión Pública, NGP, Gobernanza, Reforma estatal, Fragmentación estructural

## Keywords

Post-new Public Management (P-NPM), New Public Management (NPM), governance, State Reform, structural fragmentation

JEL: H83, H12, H13, H20, H77, H6

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

## Cómo citar este artículo

Chica Velez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>

## Resumen

El presente artículo busca generar una discusión conceptual sobre las diferencias y similitudes entre la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Posnueva Gestión Pública, (PNGP) especialmente en lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. La pregunta guía indaga por los factores que explican la emergencia a partir de la segunda mitad de 1990, de enfoques PNGP, y los cuáles permiten referenciar como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP.

New and post-new public management. Continuity or rupture of the reforms' doctrines starting in the 90's

## Abstract

This article aims to nurture a conceptual discussion about the differences and similarities between the New Public Management NPM and the post- New Public Management P-NPM, especially regarding proposed prescription on the public administrative reform systems. The main question explores the factors that explain the emergency that took place in the second half of the 90's, from a P-NGP perspective, and of those factors, which ones would allow to reference those approaches as a continuity process or as a rupture in regards the NPM approaches.

Nova e Pós-nova Gestão Pública: Continuidade ou ruptura das doutrinas de reforma a partir dos anos 1990?

Resumo

Artigo busca gerar uma discussão conceitual sobre as diferenças e similitudes entre a Nova Gestão Pública (NGP) e a Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), especialmente no que refere-se às prescrições porpostas em termos de reforma dos aparatos administrativos públicos. A pergunta de pesquisa indaga pelos fatores que explicam o surgimento, a partir da segunda metade dos anos 1990, de enfoques P-NGP que permitem referenciá-los como continuidade ou ruptura em relação aos enfoques da NGP.

Nouvelle gestion publique et post-Nouvelle gestion publique: continuité ou rupture des doctrines de réforme depuis la décennie de 1990?

Résumé

L'article présent cherche à générer une discussion conceptuelle sur les différences et similitudes entre la nouvelle gestion publique (NGP) et la post-Nouvelle gestion publique (PNGP), spécialement en ce qui concerne les prescriptions proposées en termes de réforme des appareils administratifs publics. La question analyse les éléments qui expliquent l'émergence de la gouvernance des approches de la post-Nouvelle gestion publique (PNGP) à partir de la seconde moitié des années 1990, ensuite cette même question détermine quels éléments montrent une continuité ou une rupture avec l'approche de la nouvelle gestion publique (NPG).

Palavras-chave

Pós-Nova Gestão Pública, Nova Gestão Pública, Governança, Reforma Estatal, fragmentação estrutural

Mots-clés

Nouvelle Gestion Publique, NGP, Gouvernance, Réforme Étatique, fragmentation structurelle, Post-Nouvelle Gestion Publique, PNGP, nouvelle valeur Publique, NVP.

## Introducción

Hacia 2001, Carles Ramió Matas sustentaba la existencia de una pugna entre los marcos de valores de dos corrientes centrales de la NGP: la Neogerencial y la Neopública: señalaba que dada la primacía de los valores de la primera era posible evidenciar una crisis de lo público a partir de un conjunto de problemas generados por la implantación de reformas estatales y administrativas basadas en el eficientismo económico, que no tenían cuenta otros conjuntos de valores de plena importancia en la construcción de lo público tales como lo social, como tampoco en la necesidad de diseñar y consolidar modelos relacionales de Estado y aparatos administrativos que dieran cuenta de sus propias realidades locales y no fueran copias de modelos foráneos (anglosajones). Su apuesta por la “formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa” (Ramió, 2001, p. 20), puede considerarse como pionera en lengua castellana en cuanto crítica a la NGP pero también como propuesta visionaria enmarcada en planeamientos de naturaleza PNGP.

Tom Christensen (2005) referenció que los procesos de reforma ocurridos en las décadas de 1980-1990 del siglo XX, enmarcados en los enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) habían significado la transformación de las organizaciones públicas estatales. Dando paso de organizaciones multifuncionales integradas hacia organizaciones autónomas de un solo propósito, lo cual implicó fundamentalmente la emergencia de un aparato estatal caracterizado por un mayor grado de fragmentación, al mismo tiempo que era un aparato menos coordinado tanto a nivel vertical como horizontal.

Van Gestel y Teelken (2004) en su estudio sobre las reformas administrativas en los países bajos, analizan la literatura asociada a la NGP y concluyen, por una parte, que la NGP tendió a fomentar una cultura centrada en el desempeño del sector público para disminuir la centralización y una mayor inclusión de las prácticas del sector privado al interior del Estado (endoprivatización), así como una mayor participación de los privados en la prestación de los servicios públicos, justificados en supuestas mejoras en los estándares de eficiencia y eficacia (exoprivatización). También concluyen que su falta de desarrollo teórico, incide en que la NGP tienda a fundarse en un

carácter normativo e ideologizado. Por otra parte, estudios como el de Mussari (2010) muestran, a partir de una serie de autores expertos en la materia, que las reformas NGP no generaron los resultados esperados, por ejemplo citando a Dunleavy, aludirá que la NGP fue también eje de desastres políticos, o en palabras de De Vries y Nmec (2013), la NGP estará asociada a una crisis ideológica centrada en los fracasos del libre mercado y su incidencia en el papel del aparato estatal

“The intellectually and practically dominant set of managerial ideas of the last two decades, NPM, has essentially died in the water. Key parts of the NPM reform message have been reversed because they lead to policy disasters, and other large parts are stalled” (Dunleavy et al, 2006, p. 468). (...) Because “currently the free market in crisis demands from government to regain its proper role, even though until now, this is mainly seen in public deficits that reach records heights in nearly all countries and public debts that grow very fast”? (De Vries – Nmec, 2013, p. 8). (Mussari; 2010: pp. 13 - 14)

Así las cosas, retomando a Christensen, se puso de manifiesto que la implantación de las reformas NGP tuvo un fuerte impacto tanto en la estructura como en el funcionamiento del sector público en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, siendo el más relevante, la fragmentación de la estructura estatal antes integrada. Los grados de dicha fragmentación estarían determinados por dos elementos: por un lado, factores internos como las diferencias en los aparatos estructurales existentes previos a los procesos de reforma pero también las tradiciones histórico-culturales de cada país; y por otro, factores externos, específicamente presiones de órganos supranacionales como el FMI o la OCDE, en materia de promoción de los procesos de reforma.

Lo anterior ha concitado a especialistas en el tema a proponer desde sus áreas de experticia, modelos de reforma que buscan solventar dichos problemas, modelos y propuestas que han sido rotuladas con el nombre de Posnueva Gestión Pública, (PNGP). Inicialmente la emergencia de un cuerpo de literatura PNGP se explica en tanto se busca dar cuenta de los cambios operados en los aparatos estatales y en las formas de interrelacionamiento entre este y la sociedad civil; sin embargo, es pertinente interrogarse sobre las características de dicha literatura generada a partir de finales de la década de 1990 en países como Noruega o Reino Unido.

En este contexto, el objetivo de este artículo es generar una discusión conceptual sobre las diferencias o similitudes entre los enfoques NGP y PNGP especialmente en

lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. Así las cosas, la pregunta de investigación que guiará la exposición argumental de este documento se centra en indagar ¿Qué factores explican la emergencia a partir de la segunda mitad de la década de 1990, de enfoques PNGP, y cuáles permiten referenciar dichos enfoques como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP? En otras palabras, este artículo pretende dar cuenta de si la emergencia y trayectoria de los enfoques PNGP están determinadas como encadenamiento de las reformas NGP o si por el contrario se traducen en una disolución con referencia a los enfoques “predecesores” de la NGP dadas sus limitaciones expuestas.

Este argumento es central para nuestra exposición en tanto permite establecer un par de inferencias sujetas de contrastación: Inferencia 1: los enfoques PNGP se constituyen como complemento de las reformas NGP en el sentido que buscan solventar las falencias identificadas en los procesos de reforma, pero sin afectar el núcleo básico de las mismas. Inferencia 2: los enfoques PNGP se constituyen como una antítesis de las reformas NGP en tanto busca desmontar los cambios acaecidos por estas, identificándolas como fuentes de problemas y fracasos.

Metodológicamente este trabajo se sustentó en un proceso de carácter descriptivo en el sentido que se basó en la caracterización del objeto de estudio dentro de un campo particular, que en este caso es la Posnueva Gestión Pública y su emergencia con relación a enfoques doctrinales de reforma alineados en el campo de la Nueva Gestión Pública. Nuestro eje articulador es el análisis crítico sobre el contenido de los enfoques de la NGP y su referencia en la literatura especializada en aras de revisar las características de implantación del “modelo”. Adicionalmente, nuestra mirada es de carácter cualitativo, lo que significa, partiendo de Rincón (2011), se toman categorías y subcategorías de carácter teórico, las cuales no implican la construcción de experimentos con variables controladas o medios cuantitativos de carácter estadístico matemático, sino que dichas categorías de análisis son constantemente construidas y modificadas, por ejemplo ruptura o continuidad, aplicables a la definición de PNGP.

## Los enfoques de la Nueva Gestión Pública

La Nueva<sup>1</sup> Gestión Pública, es un campo de estudio en el que se evidencian diversos enfoques que continuamente

1 Dar el apelativo de “nuevo” a algo de lo que se lleva hablando más de 30 años, como es caso de la NGP, no es nada novedoso (Larbi, 1999). Pero sin



se transforman e interrelacionan (Chica, 2011, p. 61). La reinención del gobierno, el buen gobierno, el paradigma posburocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público y la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), entre otros, comparten argumentos y conceptos de tipo normativo que se alinean en una misma corriente ideológica, que para algunos autores no es otra que el neoliberalismo (Gamboa y Arellano, 2007; Gurrero, 2009) acentuando la racionalidad económica, centrada en la racionalidad de mercado y las relaciones de intercambio, donde su fundamento axiológico es la eficiencia-eficacia de los individuos, los cuales se han de desarrollar como tales en lo privado (Guerrero, 2002).

El trabajo investigativo adelantado en torno a la NGP, es extenso en cuanto a casos descriptivos de diseño y desempeño de programas y proyectos en diferentes administraciones públicas nacionales en los últimos treinta años (Barzelay, 2003, p. 16; Banco Mundial, 1997; Martins, 2010; BID, 2012 y 2008; OCDE y Banco Mundial) a los que se les atribuyen cambios en las lógicas tradicionales de la administración pública que involucran conceptos innovadores como valor público, Estado promotor, cadena de resultados, gestión por procesos, entre otros. En este sentido la NGP es un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos ejemplificados de ciertos países (en especial los países socios de la OCDE) (Barzelay, 2003).

En la prolífica literatura respecto a la NGP, de la cual autores como Barzelay (2003; 2011) y Hood (2011) han realizado importantes estudios. Para el primero, desde una perspectiva académica la literatura sobre NGP se puede dividir en dos líneas diferenciadas, por un lado, una línea de investigación al interior de la cual se desprenden dos campos: diseño y operación de programas y políticas de gestión pública; y por otro, una líneas de argumentación que, respectivamente, se

enfocarán cada una en su ámbito de análisis a la explicación de datos y acontecimientos, o a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión pública.

El contraste entre ambas líneas posibilita tomar como referencia una multiplicidad de focus de análisis en la NGP que van desde los procesos asociados al diseño de programas, roles institucionales y conceptuales a partir de los cuales se prescriben mecanismos de implementación eficiente de políticas, hasta estudios que refieren el contenido de las políticas o los procesos de formulación de políticas de acción, algunos de ellos basados en estudios de caso o evidencias empíricas, con referencia a la línea de investigación; pero también se orientan al análisis de los aspectos discursivos de las políticas viendo en estas, mecanismos discursivos, bien sea en función del estudio de roles políticos y burocráticos o de los procesos administrativos de conducción, control y evaluación con énfasis en el aspecto organizacional del aparato público.

Un punto coincidente en ambas líneas es su orientación prescriptiva que se sustenta en un conjunto de presupuestos como la ineficiencia de las organizaciones gubernamentales, o como la necesidad de mejorar el desempeño de la administración mediante mecanismos de corte gerencialista, con los cuales se justifica la búsqueda de transformación del aparato público estatal, esto es transformaciones tanto en el nivel organizativo como en el nivel de políticas: “el tono de la discusión sobre la NGP sugiere que el cambio organizativo sistémico [en el gobierno ejecutivo] es completamente apropiado” (Barzelay, 2011, p. 153).

Por su parte para Hood (2011) la NGP como conjunto de corrientes intelectuales tiene su origen en lo que denomina matrimonio de opuestos, esto es, la NGP se fundamenta en dos enfoques contradictorios: la Nueva Economía Institucional, NEI, y el Gerencialismo. Por el lado de la NEI, se generaron un conjunto de doctrinas sobre reforma administrativa en torno a presupuestos como competitividad, elección del usuario, transparencia e incentivos por mencionar algunas que buscaron separarse diametralmente de las doctrinas referentes en los modelos burocráticos basados en jerarquías ordenadas. Del otro lado, el enfoque Gerencialista, orientado por la promoción de reformas fundadas en la fortaleza del sector empresarial traslapado al sector público, las cuales incidieron en la circulación de doctrinas basadas en presupuestos tales como gestión profesional, especialización técnica, discrecionalidad y autonomía, y sobre todo procesos de medición de resultados organizacionales.

---

duda la NGP ha tenido transformaciones desde sus orígenes. En sus principios la NGP, se concentró en propagar un discurso sobre la necesidad de realizar un cambio en las políticas de gestión pública orientadas hacia la reducción de costos basados en la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los bienes y servicios públicos (Aucoin, 1996). A finales de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa del siglo XX, se empieza a hablar de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), donde se propone superar el paradigma burocrático weberiano. A comienzos del nuevo milenio se introduce con fuerza el discurso de la gobernanza que evoluciona al de buena gobernanza multi nivel, el cual va de la mano del concepto de gobierno abierto, planteando un viraje al que autores como Christensen definirán como Post Nueva Gestión Pública. Apelativos como nueva o post, solo buscan identificar que algo cambió respecto a una totalidad que parecía sólida pero que con el tiempo se desvanecía.



La NGP es una filosofía administrativa, es decir, un cúmulo de ideas, creencias y valores, articulados en una serie de justificaciones y doctrinas (Hood y Jackson, 1997) que tiene como centro argumental y persuasivo su postura crítica frente a la administración pública tradicional (Chica, 2011). Superar el “burocratismo” es su consigna y es así como para Osborne y Gaebler (1992), aspectos tradicionales y positivos de la administración pública, para finales del siglo XX, se tornaron en distorsiones, por ejemplo, la administración rígida de los recursos financieros, que tenía la noble tarea de impedir el desvío de dinero y eliminar la corrupción termina dificultando la administración de los recursos y el logro de resultados. En esta misma idea, la inflexibilidad y estabilidad laboral, fundadas en la adopción de exámenes de selección, orientadas a consolidar un cuerpo administrativo blindado de las contingencias políticas, deviene en recompensar el conocimiento descontextualizado —el conocimiento que se considera importante examinar de entrada pierde sentido con el pasar del tiempo— y la permanencia en el cargo, más que las habilidades, las aptitudes implícitas y las actitudes frente al trabajo orientado al logro de resultados, “Al controlar virtualmente todo (la administración burocrática), pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un ethos especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal” (Osborne y Gaebler, 1992, p. 14).

La NGP, como conjunto de doctrinas argumentales, se presenta como un cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, la verticalidad jerárquica de las estructuras y de la autoridad, la falta de discrecionalidad en la toma de decisiones, la ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, la limitación y productividad del gasto público y la prevalencia del control legal fundado en la eficiencia, la reglamentación y el procedimiento funcional en detrimento de la eficacia, medida en los resultados. (Barzelay, 1998, p. 177).

Barzelay (2003) describe un giro en la NGP, entendida como un conjunto de formas no tradicionales de la acción gubernamental, que se desligan de la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, desligada de la eficacia basada en procesos orientados a la obtención de resultados. La NGP es la expresión de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas contemporáneas, que ha logrado un cambio en la acción gubernamental en países tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003, p. 16).

Para Barzelay, estudiar la Nueva Gestión Pública desde casos ejemplificados, entendidos como tendencias, no conduce a un progreso de la investigación dado que establece un marcado interés en discernir similitudes entre casos; y además tiende a dar explicaciones de su éxito en términos de fuerzas rectoras, tales como la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones y tecnologías. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas sobre una base comparativa” (Barzelay, 2003, p. 21).

El proceso de universalización de las doctrinas NGP se explica por su capacidad de ser más que argumentos discursivos, y adquirir un referente instrumental, desde el cual la NGP fue asumida desde diversas y bien conocidas experiencias estatales, como los medios y mecanismos para solventar las diversas “enfermedades de la gestión” que aquejaban al nivel organizacional estatal, hasta que dicha dimensión se convirtió en una tendencia dominante tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. Así, la NGP constituyó tanto conceptual como instrumentalmente un enfoque referenciado por cuatro megatendencias: 1) limitar el tamaño del Estado y por ende revertir el crecimiento del déficit fiscal; 2) el renovado acento en la privatización como mecanismo para hacer más eficiente la provisión de servicios públicos; 3) el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que han desplazado el papel del aparato estatal como referente exclusivo en la definición de asuntos públicos y 4) la pérdida de centralidad del Estado a partir de la consolidación de una agenda pública de carácter internacional que se constituye en el marco de una esfera supra nacional cada vez más importante.

En este sentido, puede entenderse como una tendencia doctrinal que desde finales de la década de 1970, y con un auge espectacular durante 1990, se fue construyendo basada en preceptos y fórmulas de reforma con multiplicidad de enfoques intelectuales e ideológicos; cuya fuerza residió principalmente en el carácter instrumental de reforma que promovió, lo cual tuvo, a partir de los casos pioneros y paradigmáticos como Nueva Zelanda, Reino Unido o Australia, un efecto mimético en otras realidades y latitudes del globo, extendiéndose un conjunto de siete dimensiones doctrinales: 1) Gestión profesional activa en el sector público; 2) Estándares y mediciones explícitas de desempeño; 3) Mayor énfasis en controles de resultados; 4) Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público; 5) Cambio hacia una mayor competencia en el sector público; 6) Hincapié en las prácticas administrativas del sector privado;

y 7) Insistencia en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos (Hood, 2011, p. 51).

Cejudo (2011) analizando a Hood agrega que la NGP se instituyó como un fenómeno administrativo, especialmente en países anglosajones, en contraposición a la administración tradicional burocratizada. Sin embargo plantea que aún antes de generalizarse como NGP, existían rasgos del enfoque en algunas experiencias orientadas a la reforma del aparato de Estado en materia de dar respuesta a los problemas relacionados con la crisis fiscal del Estado, lo cual da pie para señalar que dichas experiencias constituyeron dos puntos de quiebre con el modo de administración tradicional, sustentados especialmente en críticas al crecimiento del Estado de Bienestar para asegurar la prestación y provisión de bienes y servicios: por una parte en función a los límites de la administración y el tamaño del Estado y la reducción del sector público; y por otra parte, fruto de la forma de organización dentro de la burocracia estatal.

Gobiernos de distinto cuño construyeron un discurso en torno a la idea de un Estado que había sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto (...). A este respecto, se señala que el mayor tamaño del gobierno hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de un creciente aparato administrativo. Por ende la segunda crítica se realizó en torno a los métodos de organización y las prácticas de organización. (Cejudo, 2011, pp. 19-20).

Lo que más se resalta desde la perspectiva de Cejudo es que se constituyó un ambiente favorable para el nacimiento de la NGP, tomando como referencia los discursos de R. Reagan en Estados Unidos y M. Thatcher en el Reino Unido, en los cuales se aseguraba que el problema era el propio aparato gubernamental, lo cual daba pie a nombrar gerentes de empresas privadas en el sector público en aras de hacer más eficiente el sector público.

Complementando lo anterior, Pollitt (2011) argumenta que la NGP se consolidó primariamente en los países con un alto nivel de desarrollo —como un conjunto de mecanismos de reforma y modernización de la función pública— a partir de un conjunto de elementos que fueron comunes en la mayoría de las experiencias de reforma desarrolladas dentro de los cuales se destacan: reducción de costos y mayor transparencia presupuestal; desagregación de organizaciones burocráticas tradicionales en organizaciones de propósito único ligadas al aparato público principalmente mediante

contratos o cuasicontratos; descentralización; separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de los mismos; introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado; introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, complementando la reforma de la función pública con mayor flexibilidad entendida como institucionalización de esquemas contractuales e incluso remuneraciones basadas en el desempeño y por último, el incremento de tecnologías administrativas que hicieron énfasis en dimensiones de la gestión como el control, la calidad, el cliente, entre otros.

Para Pollitt (2011) es central que esta “canasta de productos” se promovió como el referente de modernización de los sectores públicos en sociedades industriales occidentales, lo que implicó una especie de recetario a partir del cual cada país podría realizar diversas mezclas con cada uno de estos productos vistos como un sistema de acción más que como programas individuales cuyo corolario eran indistintamente los productos elegidos: la eficacia, eficiencia, y efectividad, ya no del aparato público en sí mismo sino de lógicas público-privadas de gestión de asuntos públicos.

En síntesis de lo dicho líneas atrás, la NGP puede caracterizarse en diferentes perspectivas. Para Barzelay una corriente de investigación sobre políticas de gestión pública, fundamentada en la transformación del ejercicio de la función pública gubernamental y la instauración de marcos institucionales enfocados a regular las relaciones Estado-sociedad-mercado. Para Hood (2011), un andamiaje argumental doctrinario que plantea un conjunto de valores que incorporan teleologías basadas en la reducción de costos, el ajuste de recursos y tareas, el limitar la generación de desperdicio e incompetencia, así también como la búsqueda por incrementar eficiencia y eficacia. Por su parte, desde perspectivas más instrumentales, aunque igualmente críticas, para Cejudo, la NGP puede ser vista como un conjunto de paquetes de reformas administrativas enfocadas a ser aplicadas en organizaciones públicas, conteniendo instrumentos y herramientas gerenciales propias del sector privado con el objetivo de generar mayor competencia y constituir estructuras menos jerárquicas y rígidas.

Para Pollitt (2011) la NGP constituyó un referente de la modernización de aparatos gubernamentales enfocada a la reducción de costos y al incremento de eficiencia en la asignación de recursos, sustentada en la interacción entre elementos que dio lugar a: una nueva racionalidad del servidor público construida a partir de un discurso gerencialista; al nuevo institucionalismo económico y su propuesta de inducir la competencia en el sector público

para reducir los problemas de la burocracia; y por último, la inclusión de incentivos económicos en las estructuras organizacionales como motivaciones del oportunismo individual en función del logro de mejores resultados colectivos, controlados mediante procesos de medición del desempeño.

Para el caso de los llamados países en vía de desarrollo, como es el caso regional de América Latina, La NGP, se tradujo en un enfoque unificador denominado Gestión para Resultados en el desarrollo, GpRD, a partir de una serie de debates sobre la gestión del desarrollo que se dieron a finales de la década de 1990 y en la primera década del 2000, auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU); el Banco Mundial (BM); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>2</sup> (Chica, 2011; 2015).

Desde la perspectiva del BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se entiende la GpRD, como una estrategia metodológica que busca superar problemas administrativos propios de la administración pública. Propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y da un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos (BID, y CLAD, 2007).

La GpRD hace énfasis en la superación de problemas socio económicos relevantes, tales como 1) la superación de la

pobreza; 2) el crecimiento económico sostenible; 3) el mejoramiento en la calidad de vida; 4) el incremento de la esperanza de vida; 5) el aumento de los promedios de escolaridad, 6) la disminución del costo de operación gubernamental y 7) el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supra estatales (BID y CLAD, 2007).

Las líneas anteriores, reflejan solo una visión general de la NGP, que no la agota o abarca en su totalidad, esto dado a que la NGP se convirtió en tendencia dominante en los procesos de reforma tanto de países en desarrollo como de países en vías de desarrollo, dando paso a que multiplicidad de autores en todas las regiones del globo intentaran conceptualizar y generar prescripciones que dieran cuenta de los cambios necesarios para modernizar al sector público. A pesar de lo anterior los resultados esperados no fueron concordantes con las promesas realizadas en su tiempo, lo que ha dado pie a un conjunto de reparos dentro de los cuales, con referencia a los autores arriba tratados, se pueden construir diferentes apreciaciones críticas sobre la NGP.

En primer lugar autores del enfoque administrativo cuyas recensiones se centraron, por una parte en resaltar la falta de sustento teórico de la NGP, y por la otra, desde posturas argumentativas como es el caso de G. Peters se criticó la incongruencia de varios de los postulados de la NGP. En segundo lugar, se resaltan autores cuyas críticas se orientaron por una perspectiva constructivista dando como resultado un conjunto de “denuncias” sobre el elevado carácter retórico de la NGP.

En consecuencia autores como Barzelay, Pollitt, Lynn Jr. Por mencionar algunos, desarrollaron la investigación de la NGP con base en la revisión de sus postulados a partir del establecimiento de marcos analíticos sólidos y minuciosos estándares argumentativos, a partir de los cuales se esperaba no solo generar teorías unificadoras o sistematizar la totalidad de los postulados de la NGP, sino también revisar por qué algunos instrumentos de gestión operaban mejor que otros sobre problemas públicos concretos, lo que los llevaba a identificar posibles determinantes de la instrumentalidad de la NGP en función de factores como condiciones del entorno, capacidades administrativas, características del sistema político entre otros elementos.

En tercer lugar, se identifica un conjunto de críticas construidas desde una posición práctica que prueban el contenido de los postulados de la NGP sobre todo los efectos en la gestión común de los gobiernos. Se señala que gran parte de las implicaciones prácticas de la NGP son incompatibles con tradiciones administrativas

2 La GpRD, se articula a partir de una serie de reuniones internacionales, como es el caso de la Cumbre del Milenio celebrada por la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2000, en la cual se plasmaron los objetivos de desarrollo del milenio a 2015; la Conferencia de Monterrey de 2002, organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que se plantean los principios y contenidos de la GpRD; la segunda mesa redonda internacional sobre resultados de Marrakech en el año de 2004 organizada por la OCDE, donde se perfeccionó lo abordado en Monterrey; en el año 2005 en París, La OCDE organizó el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en la que se firmaron compromisos relacionados con la GpRD, los cuales fueron perfeccionados en la tercera Mesa Redonda Internacional sobre Gestión para Resultados en Hanoi, Vietnam, en el año 2007. A partir del 2007, el BID, para el caso de América Latina y el Caribe, en la línea de la declaración de París y Hanoi, da inicio desde el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo, Prodev, a la iniciativa metodológica GpRD, desde la capacitación en GpRD a gobiernos subnacionales por medio del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes) y de acompañamiento técnico por parte del Prodev. El elemento central de la gestión del Prodev ha sido la elaboración de una herramienta para medir la capacidad de implementar la GpRD en los diferentes niveles de gobierno. Esta herramienta se denomina SEP (Sistema de Evaluación del Prodev; BID, 2011 y 2015). En el año 2015 el BID y la Comunidad de profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo, CoPLAC-GpRD, crearon el premio a la GpRD, siendo Colombia, el primer ganador por su Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), por su enfoque basado en GpRD. (Chica, 2015)

diferentes o que resuelven problemas que no necesariamente son los prioritarios para países distintos de los anglosajones. Se aduce también que no se enfatiza lo suficiente en los efectos perversos de algunos de los componentes de la NGP.

Hood por ejemplo señala que la NGP se ha traducido más en una ineficiente “exaltación de la gestión” basada en “industrias” de indicadores para todo momento que no redundan ni en la reducción de la burocracia ni en la minimización de sus costos, pero sí en la pérdida de ciertas habilidades obtenidas enfocadas a la provisión de servicios con orientación universal al ciudadano. Por su parte, como se verá a continuación, Christensen y Lægred (2005) señalan que la NGP, o de forma más concreta las reformas NGP se tradujeron en un Estado fragmentado a partir de la tendencia a crear organizaciones de propósito único, con lo cual se minó la capacidad de gestión del Estado en sí mismo.

Todas estas críticas han llevado a que ciertos sectores de la academia e interesados en asuntos públicos, se hayan puesto a repensar los procesos y dimensiones que ha abarcado la reforma del sector público, acaecida en las décadas de los años ochenta, noventa y lo corrido siglo XXI. Dichas críticas no crean en conjunto una nueva conceptualización sobre la reforma, pero sí, señalan la trazabilidad y emergencia de una mirada “nueva” que busca o bien dar continuidad y profundización a las reformas desarrolladas bajo el slogan de la NGP, o por el contrario, un enfoque crítico de la NGP especialmente en lo atinente a sus fracasos, y que busca su reemplazo.

## La Posnueva Gestión Pública (PNGP)

El análisis de Hajnal y Rosta (2015) sobre las doctrinas de reforma de la Posnueva Gestión Pública (PNGP) y su relación con las doctrinas de la Nueva Gestión Pública (NGP) permite entrever varios aspectos significativos. En primer lugar ambos autores señalan que ambos tipos de doctrinas tienen amplias falencias en su coherencia interna ya que tomando como referencia a Goertz<sup>3</sup> el nivel

<sup>3</sup> Goertz citado por los autores, construyó en 2006 un marco de análisis denominado metodología de construcción concepto, a partir del cual señala las implicaciones en la construcción de un verdadero concepto desde el ámbito científico: análisis teórico y empírico del objeto referenciado, permitiendo “dibujar” el fenómeno y las tensiones en él implícitas y explícitas, como por ejemplo las características de comportamiento del objeto de estudio y sus atributos, los cuales son relevantes para comprobar hipótesis, explicaciones y relaciones de causalidad. Así, Goertz establece tres niveles en la construcción de un concepto: “un nivel básico, que se usa en el plano de proposiciones teóricas, un nivel secundario que se utiliza para dar dimensiones constitutivas

de construcción de conceptos tanto en una como en otra, no coincide siquiera con un nivel básico sino con meras descripciones de las principales dimensiones constitutivas tanto en el áreas de la NGP como de la PNGP, lo que incide directamente en la falta de cientificidad de las prescripciones propuestas y se traduce en una superposición de diferentes agendas de reforma de carácter incompatible entre ellas con un alto contenido de retórica.

Un segundo referente que se puede inferir del discurso de los autores, es que la literatura sobre NGP y sobre PNGP se superpone en el tiempo. En otras palabras, si bien puede pensarse que autores de la NGP corresponden a un lapso que comprende las décadas de 1980-1990, mientras que la PNGP es más contemporánea y nace durante la segunda mitad de la década de los años 2000, se evidencian autores como Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler en 2006 o Pollitt y Bouckaert en 2011 han continuado promoviendo el análisis basado en la NGP. Mientras que Christensen y Lægred hacia 2005 comienzan a desarrollar su propuesta con base en el concepto de PNGP, lo que en consecuencia da a entender que la diferenciación entre ambos conceptos no está determinada por un enfoque de temporalidad.

En este contexto, es importante entrar a determinar un tercer elemento ¿cuál es el énfasis que se hace en cada uno de los enfoques? Para el caso de la NGP uno de sus referentes centrales es el trabajo de Osborne y Gaebler hacia 1992 en el que se propone un “Gobierno catalizador”, es decir, centrado en procesos de dirección referenciados a mecanismos de empoderamiento de la sociedad civil. Un Gobierno más competitivo en la prestación de servicios, con una nueva racionalidad basada ya no exclusivamente en reglas sino en una plataforma estratégica centrada en el cliente y la generación de resultados. Por su parte Grüning en 2001 aludiría como característico de la NGP la dimensión fiscal, especialmente en materia de orientaciones para reducir los déficits fiscales propios del sector público, acompañadas de mecanismos de control como rendición de cuentas, gestión basada en el cliente, mecanismos contables, entre otros.

Para autores como Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler hacia 2006, los principales referentes de la NGP englobaban tres elementos centrales: separación entre compradores y proveedores, “Agenciación” [*agencification*], y Desacople [*decoupling*] de sistemas políticos, que en síntesis implicaron la implementación de varias tecnologías administrativas que buscaron llevar la competencia

del nivel básico, y por último el indicador/nivel de datos que se utiliza para clasificar la existencia o no de un determinado fenómeno, persona o evento que cae bajo el concepto” (Hajnal y Rosta, 2015, p. 2). [traducción de los autores]



al sector público: crecimiento de cuasiagencias y cuasimercados, competencia profesional y medición del rendimiento, *outsourcing*, derechos de propiedad, inclusión de mecanismos de financiación privada de programas públicos, entre otros. Para Pollitt y Bouckaert en 2011, la NGP debía enfatizarse en el incremento del rendimiento mediante la medición de resultados, y la introducción de mecanismos de mercado (MTMs) en la gestión pública.

En materia de PNGP es revelador que varios de sus autores referentes lo fueron también dentro del enfoque de la NGP, por mencionar algunos en el análisis de Hajnal y Rosta, están: Jun, Zafra-Gómez, Goldfinch y Chapman entre otros. La tabla 1, refiere las principales referencias y cambios de estos autores en uno y en otro enfoque.

En síntesis, los puntos referentes de la NGP son la separación de la política y de la administración, la mejora de la

gestión financiera y fiscal de los gobiernos, la sustitución de estructuras organizacionales de carácter jerárquico y centralizado, y también la incorporación de sistemas y tecnologías de información. La NGP buscó en el sector público no solo una reducción de su tamaño, sino una racionalidad empresarial basada en la generación de eficiencia y el logro de resultados a partir de la implantación de un conjunto de herramientas e instrumentos de gestión empresarial, lo cual se acompañó de procesos de descentralización no solo desde una perspectiva territorial, sino también en ámbitos de la gestión organizacional como la toma de decisiones fiscales y de recursos humanos. Pero tal vez lo más importante de la NGP fue la tendencia a la generación de organismos autónomos de un solo propósito, lo cual será el epicentro de los procesos de privatización y subcontratación que se dan al interior del aparato estatal con referencia a los fenómenos de endo y exprivatización.

**Tabla 1.** NGP y PNGP desde perspectivas de autores

Autores	Enfoque NGP	Enfoque PNGP
Chapman, J., y Duncan, G. (2007)	Implantación de mecanismos basados en Nueva economía institucional Aplicación de modelos contractuales, contables y de <i>marketing</i> Énfasis en la descentralización desde perspectivas centradas en procesos organizacionales tales como control, provisión, recursos humanos, entre otros. Desglose de estructuras organizacionales	Énfasis en gestión para resultados (por ejemplo enfoque BID) Enfoque centrado en estructuras y sistema de coordinación Abandono de la organización política y de las divisiones entre comprador y proveedor
Jun, J. S. (2009)	Crítica al "modelo" burocrático weberiano Énfasis en la estructura a partir de procesos de descentralización y desconcentración en función de lógicas de coordinación vertical y autonomía Implementación de técnicas de gestión desde enfoque gerencialista que dan como resultados procesos de privatización o tercerización Implantación de mentalidad gerencial que redunde en mayor capacidad empresarial, con referencia al mercado y la competencia.	Reducción de la fragmentación mediante integración estructural, lo que implica "recentralización" Fomento de mecanismos de asociación público-privada como eje de una gestión colaborativa Fomento de capacidades y coordinación Fortalecimiento de capacidades de gestión basadas en nuevas dimensiones de problemas públicos: ambientales, culturales, entre otras.
Goldfinch, S., y Wallis, J. (2010)	Mercado putativo y prácticas empresariales del sector privado Énfasis en la generación de eficiencia y resultados con base en estructuras descentralizadas Mayor preponderancia de estructuras flexibles basadas en la innovación En materia de recursos humanos, énfasis en la motivación del personal a través de incentivos financieros.	Rechazo de la agenciación Acento en la ciudadanía vista desde un enfoque más amplio asociado a mayor participación en contraste con el enfoque basado en el cliente Se pone de relieve la necesidad de ampliar el enfoque ético con referencia por ejemplo a la generación de "valor público".
Zafra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., y Muñoz, L. A. (2012)	Agenciación Despolitización Incrementos en: autonomía, libertad y discrecionalidad del servicio civil, especialmente en los procesos decisionales.	Énfasis en procesos organizacionales basados en la cultura Reforzamiento de los mecanismos de control y coordinación Mejoras en la capacidad de gobierno pero en función de marcos de gobernanza.
De Vries, M., y Nemeč, J. (2013)	Medición del rendimiento, Referencias a la generación de salidas y el control Acento en contratación y subcontratación Desagregación y competencia al interior del sector público, Énfasis en aspectos como calidad y servicios de gobierno electrónico.	Se retoman las variables de centralización y descentralización Se hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia, Se hace tendencial la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas Se amplía el marco de la Participación Se hace énfasis en la eficacia de largo plazo y en la generación de resultados.

Fuente: diseño personal con datos de (Hajnal y Rosta, 2015, pp. 4-7)

Las diferencias notables entre la NGP y la PNGP tienen que ver entonces con dos aspectos fundamentales los cuales son: 1) centralización frente a una perspectiva de trabajo en redes, y 2) de forma más concreta, un acento especial en lo que se denomina *ethos* y cultura de lo público, el cual es totalmente diferente del *ethos* y cultura de lo privado, aspectos que como señalan Hajnal y Rosta, hacen parte de las dimensiones constitutivas de la PNGP

- Centralization: Mergers of government organisations; Extending state provision into new areas; Decision making in my organisation has become more centralized; the power of politicians (vs. non-elected public officials) in the decision making process has increased;
- NTMs [network-type-mechanisms]: Getting public organisations to work together; Sets up special purpose bodies; Sets up a cross-cutting work/project group; Sets up a cross-cutting policy arrangement or program; Collaboration and cooperation (sic) (Hajnal y Rosta, 2015; Hajnal y Rosta, 2015, p. 8).

Ampliando un poco más el conjunto de similitudes y diferencias entre ambas corrientes, se toma como referencia el estudio de Van Gestel y Teelken (2004) quienes señalan que ante los procesos de variadas características de reforma administrativa en muchos países del globo, pareciera que existe un regreso hacia el conjunto de valores tradicionales y formas de organización del sector público que combinan los preceptos de eficiencia y equidad, centralización y descentralización, la calidad de los servicios y el enfoque de derechos, dando así sustento a una perspectiva de análisis que se puede denominar Posnueva Gestión Pública; desde estos autores, son tres los elementos que impregnarían el carácter de la PNGP: su postura reactiva frente a la NGP, su tendencia a retomar aspectos propios de un contexto pre NGP tales como burocracia profesional, administración pública; y su avidez por generar procesos, prácticas y mecanismos novedosos en función de las propuestas NGP, separándose así una de la otra, dando como resultado que la PNGP pueda ser entendida como una propuesta de cambio de carácter divergente, que compite con la NGP dado su carácter de doctrina(s) dominante(s). En síntesis la PNGP difiere de la NGP en torno a las características presentadas en la tabla 2.

**Tabla 2.** Características de NGP Y PNGP

Característica	NGP	PNGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia.	Equidad social, humanización, Democracia.
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles.	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad.
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa.	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control.

Fuente: Van Gestel y Teelken, 2004, p. 432

Así, el conjunto de diferencias que explican ambas corrientes involucran dimensiones que van desde el marco ideológico, en tanto la NGP se construye con referencia a un marco discursivo del orden neoliberal clásico la PNGP se vincula con un orden discursivo de democracia social, el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social, mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado. En otras palabras la PNGP se enmarcaría en un nuevo orden discursivo neoliberal heterodoxo. Como veremos más adelante aquí radica la discusión ideológica, entender la PNGP como una variación neoliberal o por el contrario una oposición.

Por otra parte, la PNGP pone el acento en formas colaborativas como mecanismos de resolución de problemas públicos, con base en instrumentos no referenciados en la NGP tales como la creatividad y la inspiración, lo cual implica a su vez una ampliación de los actores involucrados en el proceso, ya que introduce al interior de cada sector público, privado y social, la heterogeneidad de actores que los conforman: políticos, administradores, funcionarios, ciudadanos, empresas, organizaciones con o sin ánimo de lucro, por mencionar solamente algunos, los cuales, más que la triada Estado, sociedad y mercado, van a resignificar el conjunto de relacionamientos, interdependencias, saberes, habilidades y prácticas necesarias para la intervención de problemas socialmente relevantes



En la ideología de la NGP el aspecto más destacado es la descentralización del poder hacia administradores y usuarios a costa del poder de los políticos representativos. El modelo post NGP da por hecho un fortalecimiento de la legitimidad y la efectividad de los políticos mediante la cooperación con organizaciones privadas y actores privados u organizaciones no lucrativas. (Van Gestel y Teelken, 2004, p. 436).

Atendiendo a las cuatro variables identificadas en la tabla 2., las diferencias entre ambos enfoques son aún más marcadas

- *Premisas normativas de la reforma del sector público:* la NGP enfatiza la eficacia como el valor público por excelencia, pero su falencia radica precisamente en la ambigüedad de los preceptos proeficacia, que nunca determinaron concretamente qué significaba esta, dando como resultado una primacía de enfoques economicistas (mayor ganancia individual sustentada en el principio de la elección racional) que minaron otra serie de valores como la democracia, la equidad social y la humanización de las políticas en el sentido que los procesos de desarrollo deben tener en cuenta un constructo axiológico referenciado con dimensiones humanas del desarrollo, siendo necesario un fortalecimiento de los sistemas democráticos y hacia su interior de los canales de participación e inclusión ciudadana.
- *Metas y estrategias de la reforma:* la reforma del aparato estatal es concebida desde la NGP como un proceso que debe atender el problema de su agigantamiento, por lo cual sus prescripciones están relacionadas con aspectos como la descentralización y delegación de la autoridad y responsabilidad a niveles inferiores de toma de decisiones, y el acompañamiento de mecanismos de privatización que sustentan una mayor economía en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su parte, pareciera que el acento de la PNGP es más la valoración de lo organizativo y lo social en términos de interrelaciones dando como resultado preceptos sobre creación de confianza y uso de la creatividad, como se mencionó líneas atrás.
- *Modelo de gobernanza:* entendida como una forma de coordinación y conducción de la sociedad que es alternativo a los modelos jerárquicos y burocráticos de dirección, el modelo de gobernanza permite diferenciar a la PNGP de la NGP en tanto

la NGP mantiene las ideas de la administración central que consideran como aspectos clave

la dirección, la administración y el control. En segundo lugar, la post NGP se considera a sí misma como una alternativa a la burocracia jerárquica y a la NGP, pero se basa menos en los principios de mercado, como la competencia y la rivalidad, y más en la cooperación entre el gobierno y los actores ajenos al Estado. (Van Gestel y Teelken, 2004, p. 437).

- *Políticas públicas, administración y control:* la NGP se basa en la diferenciación entre política y administración, y en el marco de las políticas públicas, entre formulación de políticas y ejecución de las mismas, incentivando por ende una mayor discrecionalidad y libertad ejecutiva de la administración durante el proceso; por su parte la PNGP se basa en mecanismos cooperativos entre los procesos políticos y los procesos de gestión, aunque no busca romper con la diferenciación establecida.

Entonces, han quedado esbozados algunos elementos diferenciadores entre la NGP y la PNGP, donde subyace no solo una dimensión política e ideológica, sino también dinámicas de gestión y dirección ya no de la sociedad, sino con la sociedad plural y heterogénea. Sin embargo, aún no se ha hecho referencia a las dos tesis esbozadas en la introducción de este trabajo, en tanto si bien se ha considerado que la NGP y la PNGP tienen elementos divergentes, no se ha logrado clarificar si dichas divergencias están determinadas bien sea por continuidades de los procesos de reforma emprendidos por la NGP, pero sopesando sus dificultades y falencias; o por el contrario, si las diferencias responden a un quiebre de enfoques sustentado en la PNGP como antítesis de la NGP, y por ende, más allá de constituir el mismo enfoque con diferente envoltura, se habla propiamente de la emergencia de un nuevo paradigma de reforma estatal, lo cual se tratará a continuación, primero desde las perspectivas que hablan de continuidad, y posteriormente de las perspectivas que sustentan la ruptura.

## NGP y PNGP: ¿continuidad o cambio?

### *El tránsito de la NGP a la PNGP*

Antes de iniciar este apartado se debe aclarar que los autores que van a ser referenciados a continuación corresponden a una pesquisa preliminar y no representan la totalidad de la literatura sobre el tema.

La primera tesis de este artículo alude a que las doctrinas de la reforma denominadas como PNGP recogen un conjunto de doctrinas complementarias de

las reformas propias de la NGP. Autores como Hernández Yáñez (2009); Pérez, Ortiz, Zafra, y Alcaide (2011) y Oszlak (2013) llaman la atención sobre este asunto.

Para Hernández Yáñez (2009) la NGP se concibió como un enfoque altamente ideologizado que buscó instituir las lógicas empresariales y de mercado propias de un modelo anglosajón como referente de cambio, incluyendo entre otros aspectos: privatización de la provisión de bienes y servicios, modernización de estructuras de gestión con base en modelos de personal profesionales y competitivos pero sobre todo despolitización de las estructuras de gobierno (Hernández Yáñez, 2009, p. 101).

Sin embargo, la PNGP no rompe con este molde, sino que se sitúa en un marco intermedio entre Estado y mercado, en tanto la NGP significó de alguna manera socavar el concepto de valor público, lo que significa dar un salto cualitativo del gerencialismo organizacional basado en el control hacia la gobernanza como mecanismo de autorregulación, dando por sentado la necesidad de vincular al “sector social” para promover una perspectiva de dirección construida sobre valores públicos como la confianza y la equidad, como preceptos necesarios para el fortalecimiento no solo de la democracia sino también de la identidad y la cultura colectiva más allá del perfil individualista y egocéntrico que algunas tendencias de las reformas NGP promovieron durante la década de 1980.

Por su parte Pérez, G. Zafra, J.L., y Alcaide, L. et. al., (2011) plantean que la PNGP es un paradigma de corte neoweberiano, que involucra demandas por la recentralización y la cooperación entre entidades en aras de generar confianza entre los ciudadanos y los aparatos administrativos. Así, la PNGP surge a partir de las críticas a las falencias de las reformas NGP, con base en lo anterior y en los estudios de Arellano y Cabrero (2005) Christensen y Lægreid (2007) Christensen et al., (2008) Diefenbach (2009) y Jun (2009) dichas críticas aluden a: 1) la excesiva descentralización, fragmentación, ambigüedad y difusión funcional; 2) el difuso control vertical; 3) la falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas; 4) la fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión; y 5) el distanciamiento con la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía.

La PNGP se caracterizaría entonces por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la recentralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical (esto será desarrollado más adelante), viendo al ciudadano más que un cliente a quien hay que satisfacer, sino también a quien hay que

rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como ejes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional, y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino de la gestión. Es central en el discurso promovido por estos autores, que la PNGP no involucra un abandono total del modelo NGP, sino que implica por el contrario una superposición de los mismos a manera de estratos: no es una corriente que sustituya invariable y por completo a la otra, sino que perviven dimensiones de una y otra en el tiempo

Es posible afirmar que la implantación de nuevas tendencias en gestión pública no supone una ruptura total con las anteriores (Goldfinch y Wallis, 2010). Hemos de señalar que en el caso de la NGP, no se apelaba por el abandono de las estructuras burocráticas y, en el seno de las nuevas formulaciones, las prácticas de la NGP no han sido abandonadas en su totalidad (Dunleavy et al., 2006; Dunn y Miller, 2007; Christensen y Lægreid, 2008). Por tanto, podemos considerar que las sucesivas reformas constituyen un continuo, en el que cíclicamente se van adoptando distintas mejoras en la administración pública. Asimismo, tenemos que subrayar que los modelos de la *Post-New Public Management (P-NGP)* no son sino una recopilación de distintas características de los modelos burocrático y mercantilista. (Pérez, Ortiz, Zafra, y Alcaide, 2011, p. 146).

Por último se referencia a Oszlak (2013) quien identifica por lo menos tres grandes paradigmas de reforma administrativa y reforma estatal, cada uno correlacionado con una matriz asociada a las preguntas ¿cómo se resuelven las agendas públicas, y cuál actor, entre el Estado el mercado y la sociedad, adquieren mayor protagonismo? En primer lugar un paradigma weberiano asociado, a una matriz Estado-céntrica en la cual la agenda pública se construye a partir de arreglos intervencionistas propios de modelos de bienestar propios de modelos de países desarrollados o de modelos desarrollistas en países en vías de desarrollo. En segundo lugar un paradigma empresarial, con una matriz mercado-céntrica, asociada a lógicas de gestión empresarial en el sector público, característica de la NGP y sus políticas de privatización, descentralización, desregulación, desburocratización, tercerización por mencionar algunas. Por último un paradigma construido sobre la base de la apertura a la sociedad, propio de nuevas tendencias como el open government (gobierno abierto) y similares.

Sin embargo Oszlak critica en conjunto estos tres paradigmas señalando que indistintamente ponen el acento en el actor que deviene en responsable de “gestionar lo público”, más no hacen énfasis en las formas en que dicho responsable debe hacerlo. Cada paradigma establece una responsabilidad central a un actor y en cierta medida desliga la responsabilidad de los otros, lo que le da pie a argumentar que “los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas”. (Oszlak, 2013, p. 3).

Para el autor, la NPM ha significado una “demonización” tanto del Estado como de ciertos valores que fueron asociados a él: la democracia, lo público, el interés general, y la equidad, socavándolos e imponiendo una especie de orden basado en la competencia y el individualismo construidos desde la esfera del mercado y ajenos tanto a la esfera estatal como social. Pero, y este es el punto fuerte de Oszlak, las nuevas tendencias o “rótulos” que se han pregonado en las últimas dos décadas, tales como “buen gobierno” o “buena gobernanza” son propiamente continuidades de la NGP orientadas a superar las falencias identificadas y las limitaciones relacionadas con las promesas de desarrollo. Son varios los puntos que respaldan su argumento.

Primero, son enfoques promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, y sobre todo la OCDE que relacionan y supeditan su implementación en países en desarrollo, al otorgamiento de créditos, asistencia técnica y acceso a recursos e incluso membresías.

Segundo, se evidencia en los nuevos enfoques variaciones más no rupturas con el modelo de acumulación del sistema capitalista, en otras palabras, los enfoques PNGP introducen cambios en los niveles meso (procesos de políticas públicas) y micro (las relaciones cotidianas de la sociedad y el Estado), pero no generan un cambio estructural del sistema capitalista, ni del aparato estatal, dejando intacto el ethos particular del capitalismo: coalición dominante; división social del trabajo, lógicas distributivas inequitativas, y el rol funcional del Estado como garante del referido proceso de acumulación.

Tercero, pese a encontrarse algunas divergencias entre ambas corrientes especialmente en la forma de relacionamientos entre actores sociales, privados y públicos, las preocupaciones y áreas de estudio siguen siendo las mismas

la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática; (...) el diseño de estructuras orga-

nizativas más adecuadas; la promoción de comportamientos administrativos más congruentes con la misión y objetivos de las organizaciones públicas; y el logro de mayor capacidad de las burocracias para adaptarse a las restricciones de su contexto. (Oszlak, 2013, p. 8).

### ***De Clinton a Obama***

Vlk (2011) plantea cómo, en la década 1990, la NGP era aclamada como la solución a todos los males de la administración pública estadounidense. La administración Clinton, parafraseando al vicepresidente Al Gore, “llegó para timonear más y remar menos”, en síntesis, una administración federal basada en la dirección más que en la ejecución.

La administración Clinton, a raíz del plan de reforma del gobierno federal norteamericano (National Performance Review –NPR–), presidido por el vicepresidente Gore, fundamentó sus postulados de reforma en las doctrinas que Osborne y Gaerber (1992), definieron como “la reinención del gobierno”. Enfoque de la NGP que se centra en abordar a los ciudadanos como clientes, los cuales deben ser puestos en primer lugar frente a la prestación de bienes y servicios públicos. Postulado normativo que parte del principio “ciudadano céntrico” donde el rol político del concepto de ciudadanía se desvanece y es reemplazado por los valores y lógicas del mercado.

La reforma NGP de la administración Clinton-Gore se orientó hacia la reducción de trámites en los procedimientos organizaciones, promovió el aumento del uso de la tecnología en el sector público, buscó incrementar la medición del desempeño y desarrolló un enfoque basado en resultados, lo cual fue presentado con el eslogan de un “Estado más gerencial menos burocrático”. Donde se procedió a otorgar poder (Empowerment) al funcionario, aumentar la capacitación y reducir los mandos medios (Downsizing) con el propósito de lograr mayores resultados (Zeller, 2009, p. 708).

Estado Gerencial será entendido como la emulación de las buenas prácticas (*Benchmarking*) del sector privado en el sector público. Incluso la concepción de reinención del gobierno será equiparada a los modelos de reingeniería (*Reengineering*) difundidos para la época en la empresa privada norteamericana, donde se buscó hacer énfasis en la misión gubernamental y volver a lo esencial (Lawrence y Thompson, 1999). Y cuál es la supuesta misión y esencia gubernamental, en palabras de Clinton: “(es) la economía,

estúpido”.<sup>4</sup> Un Estado al servicio de la Economía, del crecimiento económico, esa será la prioridad.

Se podría decir que la administración Clinton-Gore, es un fiel exponente de la NGP, pero también lo fue la administración Bush-Cheney, quien acentuó la supuesta importancia de las prácticas empresariales en el gobierno, la competencia contractual entre el sector público y privado, la intensificación del gobierno electrónico, la implementación de la gestión estratégica y la medición del desempeño gubernamental por medio de un sistema de tarjetas de reporte (Vlk, 2011, p. 3).

Las modas administrativas,<sup>5</sup> tales como Reengineering, Empowerment, Benchmarking, Downsizing y Gestión Estratégica, se aprecian con claridad en la administración Clinton, complementadas con el “Servicio al cliente”, otra moda ampliamente difundida en el ámbito empresarial. Para el caso de la administración Bush-Cheney, si bien habrá continuidad en algunos postulados doctrinarios de las modas señaladas, “*Outsourcing*” y “*e-Business (e-Government)*”, cobrarán importancia. La implementación de dichas modas no es más que un proceso de endoprivatización del quehacer del aparato organizacional gubernamental.

Apreciar las dinámicas gubernamentales estadounidense de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, es relevante para el caso de América Latina y el Caribe, dadas las dinámicas isomórficas coercitivas, miméticas e incluso normativas (Dimaggio y Powell, 1999)<sup>6</sup>

4 En la campaña presidencial Clinton-Bush de 1992, Bill Clinton dando a entender que la prioridad de su gobierno sería la economía, dijo refiriéndose a Bush (padre), “*The economy, stupid!*”.

5 Por modas administrativas se entiende un conjunto de tecnologías y herramientas de gestión que se han desarrollado como “grandes soluciones” a problemas de las organizaciones contemporáneas. Suelen presentarse como novedosas y sustentadas en casos exitosos de implementación en ciertas organizaciones de sectores diversos que tienen en común su gran grado de reconocimiento (Toyota, IBM, Coca Cola, Google, McDonald’s, Walt Disney, Walmart, Microsoft, Bank of America, Bridgestone, Hewlett Packard, Motorola, entre otras). El desarrollo e implementación de modas administrativas, tiende a ser deslocalizado geográficamente y a lo sumo es posible rastrear la nacionalidad de origen de sus concebidores, “gurús” o difusores o de los casos exitosos (pero en una dinámica de globalización, esto se torna difuso).

6 Los antecedentes de los trabajos sobre isomorfismos organizacional, se atribuyen a Meyer (1979) y Fennell (1980), los cuales señalan dos tipos de isomorfismos: 1) Competitivo, en el cual las organizaciones tienen a semejarse unas a otras fruto de la competencia, la especialización de los nichos de mercado, las medidas de ajuste económico y las dinámicas de competencia libre y abierta; y 2) Institucional, las organizaciones tienden a tomar formas y medidas similares producto de las fuerzas externas institucionales que las presionan. Posteriormente Dimaggio y Powel (1999), plantean tres formas de isomorfismos organizacionales: 1) Coercitivo. El cual se debe a presiones

que emergen de las relaciones gubernamentales entre los Estados Unidos de América y la región de América Latina y el Caribe, signadas por lógicas de transferencia de políticas (Policy Transfer), para lo cual los trabajos de Nickson (2002), Bissessar (2002), Culebro (2008) y Dussauge (2012) son ampliamente ilustrativos.

Estamos acostumbrados a frases de campaña como: “Si podemos” (*Yes we can*) o “Es un cambio en el que podemos creer” (*change we can believe in*), consignas populares que fueron acogidas por la primera campaña presidencial de Barack Obama en el 2008. Lo novedoso es que estas frases, fueron tomando forma y mutando a su eslogan de “gobierno abierto” (*Open Government*) que posteriormente se afianzaría como una línea de gobierno fundada en tres pilares: transparencia, colaboración y participación.

Con la llegada de la administración Obama-Biden, emergió un nuevo discurso en la Casa Blanca, más allá del discurso economicista de la NGP fundado en los pilares de economía, eficiencia y eficacia. ¿Cómo llamar este nuevo discurso que habla de cambio, creencias (valores), acción política ciudadana, transparencia, colaboración y participación? Algunos autores han planteado este viraje gubernamental como reformas Post Nueva Gestión Pública (Vlk, 2011).

La administración Obama-Biden, ha sido crítica de los procesos de privatización y reducción del tamaño del gobierno de las anteriores administraciones (*Downsizing*), proponiendo un nuevo enfoque que busca un rediseño organizacional orientado hacia un tamaño organizacional gubernamental óptimo (*Rightsizing*) a partir del análisis de los nuevos retos de la administración, en palabras de Obama: “no se trata de un gobierno más grande, se trata de un mejor gobierno”. Otro aspecto en lo que la administración Obama-Biden, ha sido crítica es en lo referente al carente control del propio aparato gubernamental y la inoperancia de la rendición de cuentas (*Accountability*), así como la filtración de la corrupción

políticas, económicas y sociales (coerción cultural) que ejercen otras organizaciones en dinámicas jerárquicas. 2) Mimético. En respuesta a la incertidumbre y la ambivalencia de sus metas, las organizaciones tienden a imitar a otras en su campo, con el fin de reproducir prácticas y estructuras que consideran exitosas. 3) Normativo. La profesionalización es un factor determinante del isomorfismo, dado que constituye una base cognoscitiva producida por los especialistas universitarios que reproducen dinámicas propias a sus disciplinas y redes profesionales en las organizaciones, lo cual genera filtros de personal que promueven ciertas prácticas y maneras de pensar y excluyen otras, que se alinean con las profesiones y redes de profesionales dominantes del campo organizacional.



en el sistema político a raíz de los mega contratos estatales con corporaciones empresariales (Vlk, 2011, p. 6).

Con ocasión al ataque terrorista del 11 de septiembre y la catástrofe del huracán Katrina, claros ejemplos de problemas perversos<sup>7</sup> (Harmon y Mayer, 2011, pp. 37-39), la eficacia de las doctrinas de la NGP fue ampliamente criticada (Christensen y Laegreid, 2007, p. 13), dada la inoperancia de las agencias al no comunicarse de manera eficiente ni compartir información, ni recursos, ralentizando, duplicando y anulando esfuerzos ante las crisis humanitarias, lo cual se tradujo en prolongar el sufrimiento de las víctimas.

La administración Obama-Biden, en los primeros años proclamó la transparencia, bajo la publicación de miles de documentos gubernamentales en la Internet. El uso de portales digitales gubernamentales orientados a la participación ciudadana y la creación de iniciativas multi agencia para la resolución de problemas comunes, también fueron medidas iniciales (Vlk, 2011).

Frente a la mezcla funcional de trabajadores federales y contratistas gubernamentales, la propia administración Obama-Biden evidenció un desequilibrio (Davidson, 2010), donde el presidente Obama en dialogo con los sindicatos gubernamentales, acordó trabajar por un equilibrio y aclarar cuáles funciones deberían ser exclusivas del funcionariado y cuáles podrían ser prestadas por particulares. La búsqueda de la cooperación y la colaboración interactorial dialogante de la administración Obama ha sido una característica de sus dos mandatos, aspectos que van más allá de las doctrinas de la NGP.

Dado el pasado de Barack Obama como organizador comunitario en Chicago (Obama, 2009), él se ha inclinado por adelantar asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fortalecer el rol comunitario. Frente a la contratación, ha realizado una pronunciada reforma a la reglamentación contractual (desmontando la reforma contractual de W. Bush), volviendo a las licitaciones públicas como regla y el desarrollo del principio de la transparencia contractual (Vlk, 2011), mediante el uso de las herramientas tecnologías y los procesos de rendición de cuentas.

Si bien la administración Obama-Biden, en oposición a la NGP aboga por la recentralización del Estado y por

7 Los problemas perversos (*wicked issues*) en la administración pública se caracterizan por el alto grado de incertidumbre y el alto nivel de las apuestas ante la decisión (impacto potencial). Se entiende como problemas marcadamente politizados. El término se atribuye a Rittel y Webber.

un rol protagónico de lo gubernamental frente al sector privado, continúa en una postura paradigmática que ve al Estado como “solucionador de última instancia”, centrado en el libre mercado. En este sentido se entenderán las políticas de gestión de la administración Obama como reformas PNGP, pero enmarcadas en una corriente ideológica neoliberal heterodoxa.

En síntesis de lo expuesto hasta el momento, existe un nutrido grupo de autores, de los cuales, los expuestos líneas atrás son solo una mínima porción, que argumentan la prevalencia de una continuidad entre las reformas NGP y las reformas PNGP. Dado que las falencias de la NGP son asumidas y complementadas por las reformas PNGP, pero sin implicar un reemplazo substancial, esto es, sin afectar los núcleos centrales que se han promovido con las reformas, solamente han añadido nuevos factores para el análisis.

Sin embargo, existe una segunda referencia a los estudios de PNGP y que señala un polo contrapuesto: la PNGP es un paradigma contrario y diferente al paradigma de la NGP, en el sentido que el primero se toma como una antítesis del segundo, estos referentes serán analizados en el siguiente subcapítulo.

### **La PNGP como antítesis de la NGP**

Existe un marcado desarrollo de la literatura sobre el tema, que ve la PNGP como antítesis de la NGP, esto es, como su opuesta en tanto se centra en desmontar las reformas acaecidas en su seno, y por ende promover un nuevo referente de reformas que supere los fracasos generados por las reformas NGP.

Puede reseñarse que Ramío (2001) es de los primeros autores en lengua castellana en presentar de forma crítica y abierta los problemas resultantes de la implantación de la Nueva Gestión Pública en lo que él denomina los “países latinos”.<sup>8</sup> Para el autor la NGP presenta dos corrientes que engloban las múltiples tendencias existentes. De una parte la corriente Neoempresarial, mayoritaria en tanto impuesta unilateralmente, de la cual emanan las principales doctrinas y tecnologías aplicables y preceptos de eficacia, eficiencia y economía entre otros elementos, de cuya implantación han derivado problemas tales como

- 1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características de los modelos

8 Señala el autor que esta categoría de países latinos engloba a los países de Latinoamérica y a los países de Europa mediterránea.



de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de “capturas” y de potenciales pautas de corrupción; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. (Ramíó, 2001, p. 1).

De otra parte una corriente denominada Neopública, cuya naturaleza se basa en la comprensión de una cultura de las organizaciones públicas centrada en un humanismo para lo público, es decir, una Gestión encaminada a establecer nuevos supuestos y valores de lo Público con fundamento en el ser humano como finalidad de la acción pública. La corriente Neopública, hace parte del movimiento de la Nueva Gerencia Pública y es una postura minoritaria en cuanto a su implementación y reflexión académica, respecto a su contraparte, el neopresarialismo que ha marcado la hegemonía en los cambios en la cultura de las organizaciones estatales (Ramíó, 2001, p. 5). Según Ramíó la corriente neopública plantea organizaciones públicas cuyos ejes son

- La repolitización del Estado es decir la mayor preponderancia de la política que de la economía.
- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, la consolidación del concepto de ciudadano como epicentro de la relegitimación de la administración pública, mediante la expresión abierta, activa y pluralista de las opiniones. Esto implica que el rol del ciudadano se entiende como activo en todas las dimensiones de lo público y del Estado.
- La ética como eje de los asuntos públicos: “Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública” (Ramíó, 2001, p. 3).
- El reconocimiento de los derechos ciudadanos, en el sentido que ciudadano se entiende en oposición al concepto de cliente de bienes y servicios del Estado. Por ende se plantea como un accionista político y económico de la Administración Pública y por tanto ha de tener más derechos e incluso deberes que

un cliente: “... entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político”. (Ramíó, 2001, p. 4).

- La orientación de la acción organizacional hacia la satisfacción de los ciudadanos, en la simplificación de los procesos y procedimientos, en el tiempo de acceso a los mismos y en cuanto a la calidad.
- La refundación de los principios y valores estatales como la universalidad y la igualdad en la prestación de los servicios públicos.
- La focalización del gasto estatal como estrategia económica y de eficiencia fiscal debe ser replanteada como fin economicista de la gerencia estatal.
- La responsabilización social, que implica definir con claridad qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos, tomando en cuenta que: “en el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos”. (Ramíó; 2001, p. 3).

Uno de los puntos centrales de Ramíó que lo ubica como uno de los autores pioneros de la PNGP es la referencia a la naturaleza axiológica de la NGP, señala que valores y principios de la corriente Neopública de la NGP “están en franca desventaja con los valores neo empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación” (Ramíó, 2001, p. 5), dado que los valores culturales de la lógica del mercado están implícitos en los instrumentos de la corriente neo empresarial, los valores y principios de la corriente Neopública, fundados desde la ética pública, plantean primero un complejo proceso de interiorización y luego los inconvenientes de “gestionar con tantos miramientos deontológicos”. En consecuencia, una cultura del cumplimiento ético del deber público, implica la confección de instrumentos administrativos orientados a la probidad en lo público, a la rectitud y la integridad de los actores públicos que hacen uso de ellos, aspecto altamente complejo.

Así, Ramíó (2001) toma como referencia los años enfoques Neopúblicos, vislumbrando en ellos la importancia de la cultura de lo público cimentada en lo social y en el desarrollo humano, en contraposición al excesivo forma-

lismo económico de la NGP con enfoque Neogerencial. Lo anterior es claramente una postura PNGP que enmarca las reformas estatales con base en cuatro requisitos descritos por el autor

- Ante los problemas de *decoupling* e isomorfismos imperfectos, se hace necesario la definición de modelos de Estado “autóctonos”, esto es, consecuentes con las realidades sociohistóricas de los países latinos, con base en las cuales se deben repensar las instituciones públicas en tanto estas responden a dichas realidades.
- Ante la primacía del eficientismo como práctica y referente axiológico, se debe construir un equilibrio entre los valores relevantes de los enfoques empresariales propios del Neogerencialismo, en el sentido de establecer un marco de valores sustentados en valores Neopúblicos que sean el cimiento del marco de referencia de la Acción Pública.
- Ante el problema de implementación de modelos extranjeros que no da cuenta de las realidades locales, se debe implantar un modelo de Administración de naturaleza Relacional, esto implica inversión: “en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes.” (Ramió, 2001, p. 22).
- Ante los problemas derivados de la implantación de la NGP sobre la función pública, se debe acompañar la mejora de los sistemas de servicio civil especialmente en sistema de carrera en torno a la consolidación de una cultura administrativa sustentada en personal competente y profesional.

Por otra parte, Riascos (2010) argumenta que la PNGP implica un alejamiento de las reformas NGP en donde se va dejando de lado el fundamento pro mercado o pro mercantilización del Estado, y se consolida un enfoque orientado en las capacidades colaborativas entre Estado y Sociedad: las características del enfoque PNGP serían de acuerdo a la autora: 1) una perspectiva de apertura basada en una mayor participación de la ciudadanía en asuntos de Gobierno; 2) Incrementos en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado, y 3) mayor preponderancia y capacidad de gestión por parte de administraciones o autoridades locales, en términos de gestión para el desarrollo económico y social.

Ahondando en esta corriente de análisis, una de las perspectivas de cambio propias de la PNGP está en

cómo incrementar los escenarios proclives a la gobernanza, que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados, y logren institucionalizar mayores canales de control y *accountability*, sustentados en los vacíos que entraña la implementación de estrategias basadas en la eficacia, las cuales si bien se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, dejan abiertas “áreas grises”, (Pliscoff, 2012) en las cuales hay mayor propensión a generar fenómenos de corrupción e ineficiencia administrativa.

Por otra parte, al revisar los procesos de convergencia/divergencia de las estructuras gubernamentales, Culebro (2014) enfatiza la NGP como la tendencia a adoptar estructuras similares, aún a pesar que los resultados generados por estas terminan siendo desiguales, a la par que constituyen efectos no esperados como la fragmentación y la atomización, limitaciones de coordinación horizontal y vertical.

Una tercera línea de análisis es propuesta por Christensen y Lægreid (2005, 2007) y Christensen (2012) quienes enfatizan a través de su modelo *Whole-of-government approach*, WoG (Totalidad del Gobierno -TG-) en la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos, ocasionados en las dinámicas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional generada por la NGP.

Desde Pliscoff (2012), la NGP se ha constituido como un paradigma cuya implementación ha dependido tanto de los abordajes realizados por la academia como por los desarrollos de los diseñadores de política. Sin embargo, un punto común en ambos es que se basan en justificaciones sobre la mejora del accionar administrativo y gubernamental, en el cual se establece la eficiencia en función de la atención a ciudadanos vistos como clientes y usuarios, lo que sin embargo motiva a pensar en las características de los contextos en los cuales las ideas de la NGP buscan ser implementados, debido a que son contextos administrativos proclives a problemas como la corrupción.

Tomando como referencia a Hood (1991), Pliscoff señala que dentro del conjunto de doctrinas administrativas planteadas por este autor, tres son transversales dentro del conjunto normativo propuesto por la NGP, que diferencian su énfasis de otros tales como la administración burocrática: “La contractualización (externalización) como herramienta de gestión para la provisión de servicios o tareas previamente llevadas a cabo por entidades

o funcionarios públicos; el incremento en los niveles de discrecionalidad de los gestores públicos y; la presión por resultados mediante la implementación de incentivos” (Plissock, 2012, p. 2).

Una de las premisas centrales en el estudio de Plissock es que si bien los argumentos de la NGP se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, los procesos de implementación evidencian la existencia de vacíos o “áreas grises” como se dijo atrás, las cuales posibilitan la generación de la corrupción como una práctica común, posibilitando al autor argumentar que no se está planteando que la NGP per se genere corrupción, sino que las propias doctrinas que se pregonan para lograr un mejor Estado, pudiesen estar generando las condiciones, para que, en la medida que se junten estas con individuos carentes de marcos éticos sólidos, pudiesen darse las condiciones para una mayor ocurrencia de hechos de corrupción (Plissock, 2012).

La PNGP se sitúa, entonces, en el seno de estos dilemas y vacíos que ocasionan las doctrinas de la NGP, la cual a pesar de buscar dar respuestas ha sido la generadora de tales problemas, por ende la PNGP es un enfoque que busca manejar y reducir dichos problemas, por ejemplo a través de la gobernanza (versión Kooiman, 2004), en cuanto a que procura una mayor relación entre actores públicos y privados, constituyendo mayores escenarios de control, en especial de mayores mecanismos de *accountability*, tanto a unos como a otros actores, al tiempo que se establecen mayores canales de interacción en los procesos de política pública, esto es lo que determina que la PNGP sea una antítesis de la NGP.

Retomando a Culebro (2014) el autor enfatiza que la NGP como “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro, 2014, p. 54) implica por lo menos la implantación de herramientas gerenciales en tres dimensiones

- Herramientas provenientes del sector privado que por ser consideradas exitosas, son migradas hacia el sector público, asumiendo cierto grado de homogeneidad entre ambos sectores.
- Herramientas que propenden generar mayor especialización vertical (distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos y, autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones), y horizontal (la modernización administrativa entendida como proliferación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares, se asignan responsabilidades en entidades

que no necesariamente se encuentran en estructuras jerárquicas distintas).

- Herramientas del gerencialismo y delegación de autoridades a funcionarios públicos con el objeto de otorgarles un mayor margen de maniobra en la solución de problemas públicos.

Como se dijo en la introducción de este subcapítulo, en cuanto a la efectividad de las reformas bajo el nombre de la NGP, Culebro señala que se han generado estructuras gubernamentales que se encuentran en un proceso de convergencia/divergencia lo que implica que desde un nivel global los gobiernos adoptan estructuras similares que no siempre conllevan el logro de los mismos resultados, o en otras palabras cuyos efectos terminan siendo desiguales. Esto va aparejado a que se generen un conjunto de efectos no esperados como la fragmentación y la atomización que por una parte limitan la coordinación horizontal y vertical como también la capacidad institucional, en especial lo relacionado con el tema de rendición de cuentas.

Complementando lo anterior, el movimiento de la NGP implicó además la proliferación de nuevas agencias especializadas con objetivo único, lo cual requiere procesos de coordinación que posibiliten la integración del gobierno dada la amalgama y dispersión de los servicios que este se encuentra prestando en la actualidad. Enfoques que se dedican al estudio de estas formas de coordinación son por ejemplo el *Joined-Up-Government* o Iniciativa del Gobierno Unido y el *Whole of Government Approach* o Enfoque integrador del gobierno.

Este punto es central en tanto, citando a Christensen y Laegreid, Culebro señala que en la actualidad se está referenciando un tercer momento de la NGP, denominado PNGP, el cual refiere a instrumentos de regulación enfocados a mejorar la capacidad institucional del Estado, lo más relevante de este tipo de modelos, es que se separan de la NGP ya que asumen la necesidad de solventar los problemas de desagregación entre los que se destaca la dispersión de los servicios públicos, lo cual los lleva a plantear mecanismos que se centren en una nueva coordinación y búsqueda de coordinación y formas de regulación. En palabras del autor, estos nuevos modelos refieren principalmente a un distanciamiento con la NGP en tanto

Desde las contradicciones internas se han podido observar un conjunto de tensiones, ya sea como resultado de la especialización vertical y horizontal, o bien por las nuevas formas de supervisión que incorporan las técnicas y herramientas gerenciales. Estas pueden

englobarse entre dos dimensiones, por un lado la dicotomía entre la autonomía y flexibilidad con que deben contar las organizaciones públicas para mejorar sus funcionamiento y la prestación de los servicios, y por el otro la necesidad de un control sobre estas y de los funcionarios para que exista una mejor transparencia y rendición de cuentas en el gobierno. La segunda dimensión se refiere a las nuevas formas de regulación, es decir, por un lado la NGP promueve un conjunto de medidas destinadas a una desregulación y por consiguiente una disminución en el número de trámites y normas, pero en la práctica, la NGP ha originado una mayor cantidad de reglas. Todo lo anterior, supone entre otros factores, la falsa idea de la despolitización de la vida pública y concebir a la NGP como un instrumento técnico, fuera de consideraciones ideológicas. (Culebro, 2014, p. 67)

Los trabajos de Christensen, T., y Lægreid son tal vez los referentes centrales de la P-NGP, especialmente su modelo de *Whole of Government (WoG)* que puede ser considerado como uno de los mecanismos centrales de la PNGP el cual puede verse desde una doble dimensión: por un lado, desde una dimensión operativo-instrumental, por el otro desde una dimensión cultural. En la primera el WoG propone la reorganización del sector público en tanto estructura de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido, lo que redundará en la mejora de la coordinación vertical y horizontal. Desde la segunda dimensión, el WoG se enfoca en enraizar un conjunto de valores tales como confianza, colaboración, trabajo en equipo y formación de la función pública; siendo resultado de la combinación de ambas dimensiones, una provisión más integral de servicios al ciudadano. Es central en este documento el referente del WoG en tanto indica un rompimiento fuerte con la NGP en el sentido de buscar una recentralización o fortalecimiento del aparato público, dado que el proceso descentralizador lo que hizo fue minarlo en detrimento de la provisión de servicios públicos, lo cual será tratado de manera especial a continuación.

### ***Whole of Government Approach (Enfoque integrador del gobierno o enfoque de la totalidad del gobierno)***

Para Christensen y Lægreid, (2005) la NGP ha implicado un efecto denominado “efecto devolución estructural del sector público” que se caracteriza por una transformación de la estructura organizacional comprendida en el marco de la interacción entre factores internos y externos del sector público, lo cual implica entender desde una perspectiva institucional amplia cómo interactúan tres tipos diferentes de factores: “... rasgos

*estructurales e instrumentales (sistema de gobierno nacional), rasgos culturales (tradiciones históricas y administrativas) y limitaciones externas (los ambientes técnicos e institucionales)”* (Cursivas del texto citado, Christensen y Lægreid, 2005, p. 559).

En este sentido, el contenido y los efectos de las reformas NGP están definidas no solo por un determinismo ambiental (imposiciones supranacionales o lógicas isomórficas) sino también por rasgos internos como por ejemplo, rasgos del sistema y la forma del gobierno, la estructura formal para los procesos de toma de decisiones e incluso la capacidad y atención del liderazgo político y la mayor o menor compatibilidad de los aspectos institucionales y axiológicos de las reformas con las normas históricas institucionales. Así las cosas, señalan los autores que en el marco de los procesos de reforma, los líderes políticos tienen un grado de maniobra, pero su influencia se encuentra limitada por tres tipos de factores: rasgos ambientales especialmente del ambiente internacional, rasgos del sistema de gobierno y rasgos del contexto histórico-institucional.

Las características de las reformas de la NGP entre las que destacan: 1) un énfasis en valores económicos neo institucionales y su consecuente dominio ideológico por sobre los valores tradicionalmente legítimos del sector público; 2) la imposición de la tesis central del NGP: “más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia” y 3) el carácter híbrido de la NGP, que combina teoría de la organización económica y teoría gerencial, se han constituido en la base de una fragmentación del aparato público estatal, lo cual significa una pérdida de capacidad de coordinación tanto vertical pero especialmente a nivel horizontal.

Lo anterior llevó a ambos autores a proponer en 2007, el modelo denominado *Whole-of-government approach*, como un enfoque de reforma de la administración pública considerado como parte de las tendencias PNGP, el cual si bien no es un enfoque novedoso, se puede considerar como una apuesta en escena de la problematización sobre la coordinación tanto horizontal como vertical. Esto conlleva a señalar cuatro razones que se esgrimen como ejes del enfoque de WoG.

1. Surge como crítica a la centralidad que nuevamente ha adquirido el sector público, se argumenta que dada la proliferación de agencias especializadas se han generado principalmente falencias de coordinación entre ellas, y por ende problemas de eficiencia.



2. Por los problemas de delegación estructural de la autoridad desde los niveles político-administrativos hacia las agencias y unidades especializadas, sin tener en cuenta procesos fuertes de control o mecanismos de rendición de cuentas soportados en el manejo de información.
3. Los contextos externos al gobierno, como por ejemplo el terrorismo, las pandemias y enfermedades de alto riesgo de contagio, y desastres naturales, ponen en evidencia problemas que engloban a la totalidad del gobierno, y propenden porque una mayor coordinación y un mejor manejo de la información son necesarios para evitar resultados no esperados en la gestión del mismo.
4. Emerge como respuesta a los problemas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional, buscando con ello la eficiencia.

Señalan los autores que el WoG responde a los problemas que se presentaron en la implementación de las reformas propuestas por la NGP especialmente en sus núcleos duros y en los países en los cuales fueron más radicales los procesos de cambio, por ejemplo Nueva Zelanda y Reino Unido, en los cuales, viejos y persistentes problemas se asomaron luego de décadas de NGP, lo que llevó a dimensionar la forma de abordarlos. En el Reino Unido durante la administración Blair, se manejó la visión de Gobierno Conjunto (*Joined-Up Government*) con la idea de

lograr la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en las que políticas diferentes se socavan entre sí, para la mejor utilización de los recursos escasos, crear sinergias al unir participantes *stakeholders* diversos en un área de actuación particular, y ofrecer a los ciudadanos un acceso a los servicios más integrado, que segmentado. (Christensen y Lægreid, 2007, p. 544).

Lo que define como núcleo similar al del WoG, la forma en que el gobierno de manera conjunta y a través de sus diferentes segmentaciones, logra establecer metas compartidas y respuestas integradas a problemas sociales concretos.

Lo anterior, permite a los autores señalar que el WoG puede ser abordado desde diversos esquemas teórico-interpretativos

- a. Perspectiva estructural o instrumental: en sentido general, toma como referencia la segmentación orga-

nizacional y el papel de los líderes políticos y administrativos para hacer que sus organizaciones trabajen de mejor manera conjuntamente. Una corriente de esta perspectiva es presentada por March y Olsen (1983) quienes muestran los procesos de coordinación como procesos de negociación entre actores diferentes y heterogéneos dentro del mismo aparato público, lo que implica la constitución de mecanismos de negociación de los procesos de reforma y reestructuración, o también procesos de gobernanza colaborativa en la prestación de servicios de corte intersectorial o interadministrativo.

- b. Perspectiva cultural-institucional. Las organizaciones públicas evolucionan (Selznick, 1957) y al hacerlo desarrollan normas y valores que les permiten adaptarse, siendo de vital importancia en los procesos de reforma, en tanto se busca equilibrar fragmentación e integración, individualización e identidad común. Lo que plantea el WoG es que los cambios no son solamente estructurales sino también culturales y de actitudes, en este sentido las reformas parte de la necesidad de construir marcos de valores y equipos de trabajo basados en una ética pública común, es decir la generación de un *ethos* distintivo del servicio público.
- c. Perspectiva del mito. Señalan al respecto los autores que desde esta perspectiva:

Se aprecian las reformas y sus conceptos principales básicamente en términos de mitos, símbolos y modas, en consecuencia, las reformas también tienen que ver con la promoción de reformar símbolos y modas, para que los actores centrales, ciudadanos y medios de comunicación den por hecho que ciertas reformas y conceptos de reforma son inevitables y van a mejorar la eficacia y eficiencia en el sector público. (Christensen y Lægreid, 2007, p. 551).

Esto lleva a pensar también que el WoG pueda ser considerado como un cliché o una moda, en la medida que se sustenta en argumentos sobre la necesidad de arreglar las disfuncionalidades que los demás modelos generaron o no solucionaron, lo que daría una mayor legitimidad a los políticos y líderes organizacionales en los procesos de reforma y cambio organizativo.

Para finalizar, es necesario recalcar según Christensen (2012), que las reformas PNGP han significado el incremento de formas organizacionales más complejas y multifuncionales, lo cual las dota de un papel de reequilibrio de los sistemas administrativos en varios países



a partir de una hibridación entre elementos de la NGP y la PNGP en el sentido de coexistencia de elementos de gobernanza con características de otros modelos de reforma haciendo énfasis en el gobierno y el incremento de su capacidad de coordinación horizontal y mejora del control político

post-NPM implies a mixed pattern of in-house, marketized services and delivery networks, a client-based, holistic management style, boundary spanning skills, joined-up targets, a procedural focus, impartiality and ethical norms and stronger centralized control (Lodge and Gill 2011). Under post-NPM politicians are guarantors of compromise deals between multiple stakeholders, while civil servants are network managers and partnership leaders. Post-NPM is also preoccupied with strengthening the capacity of the center, both politically and administratively, but also structurally reintegrate or control more agencies and state-owned enterprises (Christensen and Lægread 2007a). (Christensen, 2012, p. 1).

Esto refleja que dada la fragmentación generada por la NGP se hace necesaria una mayor capacidad de coordinación, derivada especialmente de los problemas de la especialización vertical y horizontal. Sin embargo uno de los ejes centrales expuestos por el autor es que la reforma P-NGP implica un proceso de estratificación y sedimentación en tanto produce sistemas administrativos híbridos que vincula no solo la NGP sino también formas weberianas

Our major argument is that administrative reforms represent a mixed order (Olsen 2010). The old public administration exemplified by hierarchy and Weberian forms of bureaucracy was supplemented during the NPM reform movement by disaggregation, autonomization, agencification and marketization. This was followed by post-NPM, which entailed patching up the administrative bodies of the state, bringing about stronger integration between the state and the private sector and civil society and increasing central government capacity. Thus what we have seen is not pendulum swings from government to governance and slightly back again, but rather one reform supplementing another in a complementary process whereby the trade-off between different administrative modes has changed, resulting in increased complexity and hybrid organizational forms. (Christensen, 2012, p. 2).

Dados estos elementos y a manera de cierre, puede señalarse que la PNGP se caracteriza centralmente por dos aspectos: en primer lugar, contrarrestar gradual-

mente los problemas de desintegración y fragmentación generados por las reformas NGP y de alguna manera restaurar al interior del sector público, en especial en sus organizaciones, mayores niveles de integración y coordinación, lo anterior dada la fragmentación ocasionada por la NGP que se tradujo en presiones por mayor integración horizontal pero también por la renuencia de los actores políticos en aceptar un control político socavado a partir de la NGP.

En segundo lugar, por la emergencia de un proceso de reforzamiento de la capacidad y control central especialmente en aquellos sectores que son políticamente relevantes, dando como referente la necesidad de mayor coordinación e integración entre niveles administrativos que comparten la consecución de metas compartidas, lo cual rompe el esquema de la NGP centrado en la eficiencia funcional, para unidades organizacionales únicas, causa central de fragmentación, lo que en el desarrollo de la PNGP se promueve como coordinación horizontal que indica una orientación al trabajo mancomunado desde una perspectiva pragmática e inteligente, más que la colaboración formalizada (Christensen, 2012).

Entonces, la emergencia de la PNGP se explica por una serie de factores que permiten su diferenciación conceptual con la NGP. Primero porque la devolución estructural que incluyó la transferencia de autoridad de los niveles político administrativos centrales hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios, o compañías de propiedad estatal, implicó una pérdida de control, influencia e información para los dirigentes políticos y administrativos, dificultando con ello los procesos de rendición de cuentas y la capacidad institucional. Por ende se presupone que la pérdida de poder por parte de los actores políticos a partir de la NGP, no se ha visto referenciada en el hecho que estos son culpados por los malos resultados, por lo que la PNGP busca una reafirmación del poder del centro. Segundo, la PNGP tiene como eje el compensar los problemas de fragmentación generados a partir de las reformas NGP, en el sentido que esta dejó de lado los problemas de coordinación al enfatizar casi que de forma exclusiva los aspectos asociados a gestión del rendimiento, devolución estructural, y organizaciones de propósito único. Dicha fragmentación excesiva llevó falencias en los procesos de cooperación, coordinación e integración, dificultando con ello la consecución de eficacia, eficiencia y objetivos públicos, siendo éstos últimos puntos los ejes de los nuevos enfoques PNGP.

Tercero, las promesas de la NGP no se han cumplido en su totalidad en comparación entre aquellos países más y menos entusiastas con las reformas, especialmente

en términos de la disminución de los gastos de funcionamiento a partir de la reducción de la burocracia, en complementariedad con medidas de eficacia. Ni uno ni otro elementos han sido completamente concluidos con iguales proporciones, en especial las burocracias no necesariamente han disminuido, o los gastos del Estado tampoco lo han hecho, y en aquellos casos documentados en los cuales se han concentrado en acciones en su reducción, esta no ha conllevado aumentos consistentes de eficacia y eficiencia.

Cejudo (2011) pone un punto importante que es necesario referenciar como aparte final de este artículo, y es el hecho que en los países en los cuales se implementaron reformas NGP, se han iniciado procesos de sustitución, aduciendo a que dichas reformas han representado problemas centrales como la desagregación de capacidades gubernamentales en torno a la incorporación de nuevos actores, dando como resultado la generación de marcos referenciales como la Gobernanza. Sin embargo, un punto de debate nace en esta apreciación, y que implica desde Cejudo una mirada diferente del fenómeno: mientras autores arriba mencionados señalan que la Gobernanza es una forma de la PNGP, para Cejudo son diferentes, en tanto la primera se enfoca a la gestión y la segunda a la acción de dirigir a la sociedad; en donde, sin embargo, los instrumentos de la NGP coexisten con la gobernanza como la articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para darle dirección a las sociedades (Cejudo, 2011, p. 37), lo cual será el tema del capítulo final de este artículo.

### ***PNGP y gobernanza***

La Gobernanza hace evidentes nuevas realidades en las cuales se define una transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de la sociedad civil en la acción pública, al desligarla de su dependencia gubernamental. Al mismo tiempo refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno, basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. Estas nuevas realidades llevan aparejadas formas de gestión de lo público que trascienden las reformas de segunda generación cuyos resultados han sido limitados, y sobre todo cuyos efectos no esperados, han implicado una redefinición de las estrategias de reforma en función a considerar nuevas formas de interacción pública y social que conciben una nueva dinámica de dirección social sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas

en términos de capacidades autónomas pero coordinadas de acción. (Cejudo, 2011)

Sin embargo, es debatible la postura de Cejudo, ya que tomando como referencia a Aguilar (2009), puede señalarse que la gobernanza refleja una dimensión descriptiva de la transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de esta en la acción pública, al desligarla de su dependencia gubernamental. También refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. En este contexto, plantear la cuestión de la gobernanza implica considerar las nuevas forma de interacción pública y social que conciben una nueva dinámica de direccionamiento de la sociedad sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas en capacidades autónomas pero coordinadas.

Así, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre Gobierno, sociedad y sector privado, constituyendo la coordinación entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su integración a las dinámicas de gobernación; sin embargo, la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y exclusividad del Gobierno sin importar su capacidad, determinando las dinámicas de incorporación de potencial y recursos propios de los actores públicos y privados para aportar a la solución de problemas y definición de espacios comunes de acción, lo cual no alejaría la Gobernanza como enfoque de la PNGP, sino que ampliaría las lógicas de fortalecimiento del aparato gubernamental como coordinador de procesos sociales.

La gobernanza se puede entender como un proceso determinado por la capacidad de desarrollo de la sociedad civil (organizaciones públicas no estatales y organizaciones privadas) y no solamente a partir de la acción del gobierno, como enfoque y como práctica, la gobernanza construye una visión en la cual la acción pública no es una acción estadocéntrica sino que es multi-céntrica en tanto se evidencia en la actualidad, la emergencia de estructuras políticas que involucran a actores diferentes al Estado, determinando así que no sea necesaria una dependencia exclusiva de la participación del Estado en dichos asuntos.

Martins (2010) refiere que a la par de la evolución del Estado, también evoluciona la gestión de lo público. Hacia 1990 aparece el enfoque de la Gobernanza en el

contexto de crisis de las reformas de primera generación, proponiendo el redimensionamiento de la gestión pública como coproducción de políticas consensuadas y relacionales. Lo que posibilita construir nuevos marcos interpretativos de la realidad (Chica, 2011), que den cuenta de configuraciones no exclusivas del Estado, cuyas interpretaciones impriman nuevas racionalidades al quehacer administrativo, por ejemplo, el enfoque centrado en el ciudadano, la posburocracia, la reducción de trámites, la Gestión para resultados entre otros, cuyo énfasis es generar una gestión más exitosa que conlleve la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, aspecto en el cual se evidencian las falencias de las reformas de y segunda generación.

Por otra parte, con referencia a Dussauge (2009) en materia de reformas administrativas ha emergido una nueva tendencia que recoge elementos de las denominadas "C's" (Confianza, Compromiso, Coordinación, Colaboración, Concurrencia, Comunicación, Cultura, Ciudadanía, etc.) que más que un viraje semántico frente a las "E's" (Economía, Eficacia, Efectividad) implica un redimensionamiento de los procesos de reforma administrativa en contextos en los cuales la NGP se ha quedado de alguna manera corta.

Los retos que enfrentan las organizaciones públicas en el diseño de sus políticas de gestión está dado ahora en resolver el problema de la confianza,<sup>9</sup> es decir, aprender a crear confianza, en otras palabras, las reformas llevan en cierto sentido a generar gobiernos más abiertos en los

9 La pregunta por la confianza fue abordada por Max Weber al interpretar la confianza como una condición para que las relaciones sociales sean duraderas (Weber, 2005). Francis Fukuyama (1998) comprende la confianza como un capital social, es decir como un "conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos" y posibilitan en desarrollo. Niklas Luhmann, desde otra orilla teórica, enriquece el concepto de confianza, con la pregunta "... si es aconsejable para los sociólogos empelar términos y conceptos sacados del uso común o del ámbito tradicional de la ética." (Luhmann, 1996, p. 3). Luhmann ve ventajas en un vocabulario común con el mundo social al formular teorías e invita a formular una teoría propia que en el caso de la confianza, para su época, ve de actualidad (y lo sigue siendo), y señala un abismo entre la teoría y el trabajo empírico al respecto. Por lo cual cobra interés plantear la pregunta por la gestión de la confianza en la gestión pública.

La confianza se asocia con los términos de credibilidad, esperanza y familiaridad. Desde Luhmann (1996) se asocia la credibilidad como un producto de constatación del pasado-presente, en tanto que la confianza se orienta hacia el presente-futuro. Tanto en la credibilidad como en la confianza, operan creencias, pero en la confianza se evidencian expectativas que definen límites, planteando un sistema social de confianza-desconfianza, donde la confianza como un adentro reduce la complejidad del sistema y la desconfianza inscribe un horizonte presente-futuro complejo e incierto, frente a la predictibilidad de la acción.

cuales la ciudadanía sea participe de forma más directa y los gobiernos sean más capaces de responder de forma ágil a las demandas sociales.

Igualmente, los problemas de coordinación, en tanto que no son un tema nuevo, pero son generalizados por la proliferación de agencias con sentido único, con sus falencias de comunicación intragubernamental o en función de abordar y solucionar los problemas perversos o de mayor complejidad (*wicked issues*), que no son abordables por los mecanismos de coordinación jerárquica funcionalista. La coordinación así vista se entiende como un proceso de conflicto y negociación que se hace complejo en tanto involucra un mayor número de actores público/privados.

Por último los retos en materia de colaboración aluden a pensar el Estado en lógicas de interrelaciones en contextos heterogéneos, entre el sector público, el sector social y el sector privado hacia la consecución de objetivos comunes. Lo anterior lleva a pensar en formas de gobierno no jerarquizadas sino en red, lo que implica la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del gobierno principalmente para motivar a actores sociales y privados a participar en redes público privadas, y dentro de ellas a generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos, en otras palabras motivar trayectorias de interdependencia, sin dejar de lado márgenes de autonomía (figura 1).

Figura 1. Posnueva Gestión Pública de las "E's" a las "C's"



Fuente: elaboración propia desde la perspectiva de Dussauge y Christensen

Si bien la evidencia empírica señala que las reformas administrativas no generaron en muchos contextos los

resultados que les eran imputados, es decir no significaron necesariamente una mayor eficacia, eficiencia y efectividad, también hay evidencia que la participación ciudadana en los asuntos públicos es necesaria para fortalecer los procesos de reforma de los aparatos administrativos (Ibarra y otros, 2002; Ficher, 2009) lo cual posibilita hablar en términos de PNGP en un contexto de producción de gobernanza democrática porque argumenta la importancia de establecer mecanismos que den cuenta de dos dimensiones.

1. De acción colaborativa más enfocada a garantizar la interacción social para tomar como referencia la capacidad de los demás actores sociales. La gobernanza implica un mayor interrelacionamiento entre Estado y Sociedad constituido sobre procesos de coordinación, en tanto esta constituye el eje a través del cual se dirigen los procesos de negociación y la construcción de confianza en las instituciones públicas, pero sobre todo en la capacidad complementaria de los actores de lograr desarrollo y bienestar colectivo (ver Papadopoulos, 2008).
2. Gestiológica administrativa, en tanto la gestión implica un doble proceso, por un lado la NGP impulsa el cambio y la transformación de viejas estructuras jerarquizadas y burocratizadas, pero por el otro, la NGP genera vacíos en los cuales estas estructuras encuentran respaldo para su estabilización y permanencia en el tiempo, dando como resultado, por ejemplo, un maridaje entre lo nuevo y lo viejo, una férrea burocracia con discurso gerencialista o estructuras basadas en procesos con líneas jerarquizadas bastante definidas.

En este orden de ideas, este tipo de factores llevan a pensar que el diseño de procesos de modernización administrativa deben tener en cuenta las especificidades y características de la sociedad, la organización y las interrelaciones entre los actores involucrados en determinados procesos de política, con el objeto de dejar de lado el énfasis en la prescripción normativa la cual, como recetario, busca ser implementada en realidades y contextos diferentes.

## Conclusiones

El desempeño del sector público ha sido “analizado” desde las perspectivas NGP y PNGP, pero estas lo han realizado desde polos opuestos (lo que no significa que sean antagónicos), la NPM ha hecho énfasis en la dimensión individual, singular y empresarial, mientras que la PNGP lo ha hecho desde una dimensión más social, colec-

tiva y socioestatal, pero ambas han procurado devenir en la tendencia dominante en materia de determinar las posibles soluciones a los problemas de desempeño del sector público; ¿Por qué entonces su emergencia?

Christensen y Lægreid en sus textos citados pueden dar una respuesta: los efectos secundarios no deseados propios de las reformas NGP. Para estos autores las reformas PNGP incitan a un cambio en la racionalidad: implica eliminar la fragmentación del aparato público causada por la extendida moda de crear agencias autónomas de propósito único, al tiempo que se procura implantar modelos de buena gobernanza, en aras de generar mayor confianza, *accountability*, y capacidad de gobierno.

Se desprende de lo dicho líneas atrás, que la PNGP se ha convertido en una tendencia que algunos autores sitúan emergente desde la segunda mitad de la década de 1990, mientras otros la sitúan en la década siguiente, aunque unos y otros con independencia de su origen temporal coinciden en que la PNGP aboga centralmente por tres aspectos interrelacionados: incrementar el papel del centro político, poner el acento en un *ethos* y un sistema de valores propio del sector público y fomentar lógicas colaborativas de gobierno sustentadas en modelos de gobernanza.

A pesar de esta referencia de especificidad, con relación a la pregunta guía de este artículo, no se considera que la PNGP implique necesariamente una ruptura con la NGP, pero tampoco que sea una fase siguiente de esta. Atendiendo a la literatura relacionada, principalmente de origen europeo y anglosajón, se comprende la construcción de un discurso con bases empíricas acerca de cómo las reformas NGP constituyeron en muchos casos fracasos e incluso propiciaron las condiciones para la expansión de múltiples problemas como la corrupción, la inequidad social o la pérdida de referenciales democráticos en la gestión pública.

En consecuencia este discurso ha llevado a ciertos autores a proclamar de alguna manera que la NGP ha muerto, y que sus reformas solo alcanzaron la superficie, por lo cual se hace necesario generar un nuevo marco de reformas que vincule al centro de gobierno con un nivel de desempeño sin igual y que sea responsable de la gestión ante la ciudadanía y en colaboración con la sociedad civil, que tome como referencia procesos de apertura y participación social, sustentados en un *ethos* de interés común en aras de generar mayor equidad y confianza.

Sin embargo, el repertorio de la PNGP no abandona el nivel elevado de prescripción normativa, pareciera que los temas cambian, pero posan en un nivel de rece-



tario —siguiendo el discurso de Oszlak— solamente se propone un cambio en la matriz relacional y en el responsable de la gestión, pero no se delimita concretamente la forma en que los cambios pueden ser llevados a cabo. Por ejemplo, mientras la NGP abogó la sustitución de la burocracia por el servicio gerencial, en la práctica ambos fenómenos convivieron y generaron una especie de simbiosis que lejos de debilitar los aparatos públicos fortaleció algunos aspectos, como la integración y la autoridad lo que refleja que las reformas conviven, generan su propio *ethos* “burocrático-gerencial” y ahora posgerencial. Más allá de las formas de evaluación de políticas de gestión, cabe la pregunta por las formas de terminación o cierre de políticas de gestión. Dado que la NPG promulgó que la burocracia estaba moribunda en su última etapa, pareciera al contrario que la burocracia es hoy un “zombi” fuerte y rozagante.

Que la PNGP sea o no una continuidad de la NGP o por el contrario que sea su ruptura depende principalmente de dos factores: primero, desde una perspectiva académica, del ojo del observador, y de la forma como este asuma la NGP (como reforma fracasada o como reforma limitada) en el primer caso, al PNGP será el mecanismo medio de sustitución, pero en el segundo implicará más un proceso de complementariedad. Desde una perspectiva empírica, la continuidad o ruptura dependerán de la voluntad política y de la forma en que los decisores políticos vean el pasado como una amenaza o como una posibilidad de construcción del futuro.

A este respecto, es válido preguntarse si las reformas PNGP han resultado en mayores capacidades de acción de los aparatos gubernamentales y sus responsables políticos, y al mismo tiempo han significado una ampliación de las esferas “colaborativa” (nivel inter organizacional en el seno del sector público y, “deliberativa” en la interrelación sector público, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía ampliada. La falta de estudios empíricos y evaluativos sobre las reformas imposibilitan dar una respuesta concreta a este punto, pero a su vez, esta falencia propone un referente de estudio válido y especial si se quieren analizar las trayectorias de reforma acaecidas en países de América Latina y el caribe como es el caso de Colombia, en aras de determinar los elementos característicos de las propias realidades en materia de reformas administrativas y estatales.

## Financiación

Ninguna.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2007). *Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Washington, D. C: BI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008). *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Libro de consulta 3ª Edición*. Washington D.C.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FC.
- Barzelay, M. (2011). *La Nueva Gestión Pública*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI Editores*, 114 -, 15.
- Cáceres, G., T y Arellano Rodríguez,, & M, (2007). *Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. Revista gerencia y salud. 45(46-65)*.
- Cejudo, G. M. (2011). *La Nueva Gestión Pública. Una introducción al Concepto y a la práctica*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI. Editores*, 17-47.
- Chica Vélez, Sergio. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo, 39 (53), 57-74*
- Christensen, T. (2012). *Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics, 11*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). *El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. Gestión y Política Pública. XIV, 3, 557-598*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Reformas Post nueva gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. Gestión y Política Pública, XVI (2)*.
- Fennell, M. L. (1980). *The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. Administrative Science Quarterly, 25(3), 485-510*. Retrieved from <http://www.scholaruniverse.com/ncbi-linkout?id=10248233> pmid:10248233
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise*. Oxford: University Press.
- Fukuyama, F. (1998). *Trust = La Confianza*. Barcelona: Ediciones Grupo Zeta.
- Guerrero, O. (2002). *Gerencia pública cataláctica: Romance sin política*. México: McGraw-Hill.



- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 13 Junio.
- Hajnal, G., y Rosta, M. (2015). NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines. En. *IRSPM Annual Conference*, 24.
- Hood, C. (2011). Una gestión pública para todo momento? En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores, 48.
- Ibarra, P., Martí, S., & Ricard Gomà (coordinateurs, (2002). *Creadores de democracia radical movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelone: Icaria.
- Lægreid, b.T.C.a.P. (edited), (2007). *Transcending new public management : The transformation of public sector reforms*. Burlington, Vt: Ashgate.
- Lawrence R J y Thompson F, (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: Lecciones de la reforma de los sectores público y privado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Martins, H. F. (2010). Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública. *Publix Editora*, 256.
- Meyer, J. W. (1979). *The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance*. Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report.
- Moreno, C., & J E, . enero-junio de 2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. III, 1, 53-74.
- Moreno, C., y J E, (2008). Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(44), 531-542.
- Mussari, R. (2010). *After NPM: ¿What's Next? Studying reforms, Experiments and Change in Local Democracy and Local Public Sector reforms in Europe: Theories, Methods and Trends*. Siena, Italy: Department of Business and Law, University of Siena.
- Nickson, A. (2002). Transferencia de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público en América Latina: El caso del New Public Management. *Reforma y Democracia*. *Revista del CLAD*, 24, 113-142.
- Obama, B. (2009). *Los sueños de mi padre. Una historia de raza y herencia*. Bogotá : Editorial Debate.
- Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública Post - NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes. IX Conferencia de la INPAE: «Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, 11.
- Papadopoulos, Y. (2008). *Assessing the claims of 'Post-parliamentary' governance. Few certainties, much more open questions*. En. New York: Routledge.
- Pérez, G., Ortiz, D., Zafra, J. L., y Alcaide, L. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 129-150.
- Pollitt, C. (2011). Justificación por las Obras o por la Fe? Evaluando la Nueva Gestión Pública. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores.
- Riascos A. Eliana, (2010). *El Análisis multicriterio en la gestión de la Biodiversidad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón Pachón, J, (2011). *Análisis epistemológico de la Administración Pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Digiprint Editores. E.U.
- Van\_Gestel, N., y Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y Política Pública*. XIII, 2, 427-467.
- Varas, P., y C H, (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2.
- Vlk, B. (2011). Post-new public management under the Obama administration: an early snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs*, 8.
- Yáñez, H., y J F, (2009). Administración y gestión del sistema sanitario público. El marco institucional (apuntes. *Revista Administración Sanitaria*, 7(1), 99-112.
- Zeller, S. (2009). Performance Anxiety for 'New' Federal Standards. *CQ Weekly*. March, 30.



## VOLUMEN 45(1)

### **Editorial**

*Esther Parra Ramírez*

### **Investigación científica y tecnológica**

Las pyme en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia

*Ángel Emilio Muñoz Cardona*

*María Patricia Mayor López*

Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones

*Laila Katrina del Pilar Rojas Santana*

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México

*Román Sánchez Zamora*

*Gabriel Miranda Trejo*

*Yunuén Catalina Reyes Archundia*

La adopción de las tic con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D. C.

*Jairo Augusto Ortegón Bolívar*

Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza

*Sergio Alberto Chica Vélez*

Análisis de la estructura interna de los “grupos económicos” en Colombia en la transición del siglo xx al xxi

*Juan Sergio Cruz*

### **Reflexión**

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología

*Germán Rubio Guerrero*

*Luis Alfredo Muñoz Velasco*

*Fernando Adolfo Fierro Celis*

### **Revisión**

El turismo comunitario en Colombia: iniciativa de desarrollo local y estrategia de empoderamiento del patrimonio cultural

*Martha Nubia Cardona Prieto*

*Rosalía Burgos Doria*

## 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*